

Zweiter Teil: Akteurzentrierte Regelungsstrukturen

Kapitel 5: Parlamentarische Regelungsstruktur

A. England

I. Das Parlamentsgesetz

Die Exekutivfreundlichkeit des englischen Verwaltungsrechts äußert sich normstrukturell durch eine überwiegende Finalprogrammierung. Untrennbar mit der Dominanz legislativer Zielsteuerung hängen die immensen administrativen Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume (*discretion*) zusammen, die sich nach der *ultra-vires*-Doktrin gerichtlicher Überprüfung grundsätzlich entziehen, solange sie nicht kompetenziell überschritten werden.¹ Hinter dem gleichermaßen häufig wie großzügig eingeräumten *discretion* steht ein umfassender Ermessensbegriff, der nicht dogmatisch zwischen tatbestandlichen Beurteilungsspielräumen und Rechtsfolgeermessen trennt.² Unterscheiden kann man die sog. *conditions of jurisdiction* als tatbestandliche Vorfragen, nach deren Klärung erst die *merits* entschieden werden können, d. h. die eigentlichen Sachfragen, welche die Verwaltung mit ihrer *discretion* zu beantworten hat.³ Häufig zeigt die Verwendung von sog. *subjective language* administrative Entscheidungsspielräume auf Seiten der *conditions of jurisdiction* an. Die Beurteilung, ob entscheidungserhebliche Vorbedingungen vorliegen, wird hierbei ganz der subjektiven Einschätzung von Ministern oder entscheidungsbefugten Behörden überlassen, z. B. durch Wendungen wie “where the minister is satisfied”, “where it appears to them” oder “such specific conditions as the enforcing authority considers appropriate, ... for achieving the objectives.”⁴ Geringfügig engere administrative Letztentscheidungsspielräume verheißt eine Inkludierung von objektiven Begründungselementen, z. B. “if the minister has a reasonable cause to believe“ oder “where the controller has reasonable grounds to believe“.⁵ Ferner existieren noch weitere Modi zur Statuierung von ermessenseröffnenden Vorbedingungen, deren extremste – obschon von der Rechtsprechung inzwischen weitgehend gebändigte – Ausprägung explizite

1 Breuer, Konditionale und finale Rechtsetzung, in: AöR 127 (2002), S. 523 (555). Zur Ermessenskontrolle im *judicial review* siehe Kapitel 9 Abschnitt A.II.4.b).

2 Riedel, Rechtliche Optimierungsgebote oder Rahmensetzungen für das Verwaltungshandeln?, in: VVDStRL 58, Berlin/New York 1999, S. 180 (200).

3 Siehe zum Ganzen Breuer, in: AöR Vol. 127 (2002), S. 523 (553 ff.).

4 Breuer, in: AöR 127 (2002), S. 523 (553 f. und 556) nennt neben diesen noch weitere Beispiele.

5 Breuer, in: AöR 127 (2002), S. 523 (554).

Ausschlussklauseln für gerichtliche Ermessenskontrollen darstellen, sog. *ouster clauses*.⁶

Rechtsfolgenreitend wird *discretion* schlichtweg durch Wahlfreiheit implizierende Termini wie ‚can‘ oder ‚may‘ sichtbar gemacht.⁷ Freilich finden sich auch Gesetze, die wenig Raum für *discretion* lassen, zumal man ohnehin immer den ganzen Wortlaut der konkreten Ermächtigungsgrundlage berücksichtigen muss, um die Reichweite administrativer Entscheidungsspielräume präzise bestimmen zu können.⁸ In der Tendenz bleibt jedoch eine Neigung zum ausgedehnten Gebrauch von *discretion* festzustellen.

Der regelmäßige Verzicht auf konditionale Detailregelungen erregt in England nicht viel Aufmerksamkeit. Vielmehr sieht man den Stellenwert des Gesetzes als parlamentarisches Regelungsinstrument vor allem durch eine gubernative Kolonialisierung des Gesetzgebungsprozesses gefährdet. Ganz überwiegend ist es nämlich die Regierung, die Gesetzesvorschläge erarbeitet, das Initiativrecht ausübt und sogar den zeitlichen Fahrplan für die Lesungen vorgibt.⁹ Dazu kommt, dass die Ausschussphase des Gesetzgebungsverfahrens nach wie vor in sog. *public bill committees* (vormals ‚*standing committees*‘) stattfindet, die *ad hoc* und nur für die Dauer des jeweiligen Gesetzesvorhabens eingesetzt werden.¹⁰ Es scheint fraglich, ob diese institutionelle Spontaneität die Qualität der Ausschussberatungen fördert. Insgesamt jedenfalls erleidet die Regelungsmacht des Parlaments in ihrem legislativen Kernmetier eine unübersehbare Verengung durch die Staatspraxis.

II. Kontrolle im House of Commons

Grundsätzlich ist in der Praxis parlamentarischer Regierungssysteme für die Regierungskontrolle vor allem die Opposition zuständig – in England ‚*Her Majesty’s Opposition*‘ mit ihrem permanenten Schattenkabinett. Das englische Parlamentsrecht beruht auf Konventionalregeln, die oftmals in den geschäftsordnungsregelnden *standing orders* niedergelegt und konkretisiert sind.¹¹ Die Verfassungsdoktrin der Ministerverantwortlichkeit bildet den institutionellen Rahmen für die parlamentarische Kontrolle (*parliamentary scrutiny*) der Exekutive.

6 Breuer, in: AöR 127 (2002), S. 523, (554).

7 Starck, Der demokratische Verfassungsstaat: Gestalt, Grundlagen, Gefährdungen, Tübingen 1995, S. 123.

8 Craig, Großbritannien, in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE, Bd. V, Heidelberg 2014, § 77, Rn. 61.

9 Elliott/Thomas, Public Law, 3. Auflage, Oxford u. a. 2017, S. 217.

10 Ryan/Foster, Unlocking Constitutional and Administrative Law, 3. Auflage, London/New York 2014, S. 318 f.; vgl. Standing Order 84A. (1).

11 Vgl. schon Loewenstein, Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien, Bd. I, Berlin u. a. 1967, S. 303.

1. Debatten im Plenum

Parlamentarische Debatten (*debates*) dienen *de facto* mehr der öffentlichkeitswirksamen Artikulation parteipolitischer Positionen als einer Überzeugung der gegnerischen Fraktionen. In England haben Plenardebatten traditionell eine herausragende Bedeutung. Im Kontrast zum US-Kongress als ausschussfokussiertem ‚Arbeitsparlament‘ handelt es sich beim *House of Commons* um den Idealtyp eines ‚Redeparlaments‘ mit dem Anspruch, „das wichtigste Forum der öffentlichen Meinung, die offizielle Bühne aller großen, die Nation bewegenden politischen Diskussionen zu sein“. ¹² Die distinktierte Debattenkultur in *Westminster* untermalt diese Erwartungshaltung an das Plenum eindrucksvoll. Sie zeichnet sich durch Lebhaftigkeit und eine hohe Dynamik aus, wobei verbale Interjektionen als Zustimmung- oder Ablehnungsbekundungen fungieren und das freie Streitgespräch dem Ablesen von Redebeiträgen vorgezogen wird. ¹³

Die Regierungsparteien beeinflussen die Tagesordnung über ihre Fraktionsspitzen (*whips*). Diese können allgemeine parlamentarische Aussprachen (*general debates*) ansetzen. ¹⁴ Allerdings stehen der Opposition pro Geschäftsjahr 20 sog. *opposition days* zur Verfügung, an denen sie die Agenda bestimmt. ¹⁵ Eine neuere Entwicklung ist, dass auch einfache Abgeordnete (*backbenchers*) über das 2010 eingeführte *Backbench Business Committee* mehr Einfluss auf die Tagesordnung nehmen können. ¹⁶ Dieser Ausschuss besteht selbst nur aus einfachen Abgeordneten und gibt die Tagesordnung an 35 Sitzungstagen im Jahr vor, wofür jeder *backbencher* Themenvorschläge einreichen kann. ¹⁷

Jedes Mitglied des Hauses kann beim Plenumsvorsitzenden (*Speaker*) eine *emergency debate* beantragen. Es handelt sich um eine dreistündige Aussprache, die allerdings nur für Themen von herausragender nationaler Dringlichkeit gedacht ist. ¹⁸ Ein praktisch relevanterer Weg, auf dem einzelne Abgeordnete die Tagesordnung beeinflussen können, ist dagegen die tägliche Vertagungsdebatte (*daily adjournment debate*). ¹⁹ Am Ende des Sitzungstages erhält ein Abgeordneter die Möglichkeit, 15 Minuten über ein Thema zu sprechen, woraufhin der zuständige Minister ebenfalls 15 Minuten für eine Erwiderung Zeit hat. Dieses Instrument wird oft zur Thematisierung von Wahlkreisangelegenheiten verwendet, kann aber auch für allgemeine

¹² Steffani, Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Opladen 1979, S. 96.

¹³ *UK Parliament*, Debating.

¹⁴ Entsprechend konstatiert *standing order* 14 (1): „Save as provided in this order, government business shall have precedence at every sitting.“

¹⁵ *Standing Order* 14 (2).

¹⁶ *Elliott/Thomas*, Public Law, S. 432.

¹⁷ *Elliott/Thomas*, Public Law, S. 432.

¹⁸ *Barnett*, Constitutional and Administrative Law, London/New York 2017, S. 366.

¹⁹ Zum Folgenden *Barnett*, Constitutional and Administrative Law, S. 366.

Themen verwendet werden. Es überrascht bei dieser Gelegenheit nicht, dass *adjournment debates* derart nachgefragt sind, dass Anträge darüber im Losverfahren entschieden werden. Zwar trifft die Auswahl so nicht zwingend die wichtigsten Anliegen, doch ist dafür mehr Chancengleichheit unter den Abgeordneten gewährleistet.

Nennenswert ist schließlich noch die *early day motion*. Dabei unterzeichnen gleichgesinnte Abgeordnete eine gemeinsame Position, die dann oft nicht einmal zur parlamentarischen Aussprache kommt.²⁰ *Barnett* weist trotzdem auf die Bedeutung dieses Mittels hin, das vor allem bei hoher Unterstützerzahl Druck auf die Regierung kreiere, Stellung zu einem Thema zu beziehen und überdies als parlamentarischer Stimmungstest zu bestimmten Themen taue. Ferner sei es die letzte Option für Abgeordnete, einem Anliegen parlamentarische Öffentlichkeit zu verschaffen, wenn ihnen die anderen Kanäle verwehrt bleiben.²¹

Mögliche Abstimmungen am Ende von (nichtlegislativen) Debatten erfolgen als unverbindliche Meinungsverlautbarungen des Hauses.²² Insgesamt bleibt die Hauptwirkung der Plenardebatte jedoch die eines parteipolitischen Meinungsforums, dessen fortwährende Wertschätzung von den verschiedenen Debattenformen und vielfältigen Initiierungsmöglichkeiten für Opposition und einfache Abgeordnete untermalt wird.

2. Fragerechte

Zur Kontrolle der Exekutive zweckmäßiger als Plenardebatten sind freilich Fragerechte. Die Antworten der Regierung werden im Parlamentsarchiv – dem sog. *Hansard* – öffentlich niedergelegt. An vier Werktagen in der Woche haben die Abgeordneten in der morgendlichen Fragestunde mit Kabinettsministern (*question time*) die Möglichkeit, Anfragen zur mündlichen Beantwortung (*oral questions*) vorzubringen.²³ Die Minister werden in einer fixen Rotation zur Rechenschaft gezogen. Abgeordnete müssen ihre Fragen drei Tage vorher einreichen, so dass die Ministerien Gelegenheit zur Vorbereitung ihrer Minister erhalten. Im Plenum werden die Fragen von den Abgeordneten sodann nicht noch einmal ausführlich gestellt, nur die Fragennummer wird aufgerufen, wobei die Reihenfolge zuvor per Zufallsprinzip festgelegt wurde. Nach der Antwort des Ministers hat zunächst der Fragesteller die Gelegenheit, eine Nachfrage (*supplementary*) zum selben Thema zu stellen, ehe nach Ermessen des *Speaker* sich auch andere Abgeordnete für Nachfragen zum gleichen Gegenstand zu Wort melden dürfen.

20 *Ryan/Foster*, *Unlocking Constitutional and Administrative Law*, S. 307.

21 *Barnett*, *Constitutional and Administrative Law*, 367 f.

22 *UK Parliament*, *Debating*.

23 Siehe zum Ganzen *UK Parliament*, *Question Time*.

Oppositions- und Regierungspolitiker wechseln sich bei diesen mündlichen Nachfragen ab.²⁴

Die wohl mit Abstand größte öffentliche Aufmerksamkeit gilt der *Prime Minister question time*.²⁵ Jede Woche ist zur gleichen Zeit eine halbe Stunde terminiert, in der zunächst ein stets wechselnder Abgeordneter den Premierminister befragen kann, bevor der Oppositionsführer insgesamt sechs Fragen stellen darf. Der Premierminister weiß vorher nicht, welche Fragen ihn erwarten, wenngleich er intensiv durch die Ministerien vorbereitet wird.

Diese Unvorhersehbarkeit im Rahmen einer institutionalisierten wöchentlichen Konfrontation zwischen Regierungschef und Hauptgegner befördert die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung auf allerhöchster Ebene. Wenngleich indes als Kritikpunkt an diesem Format sein Hang zur Oberflächlichkeit angemerkt werden kann,²⁶ so ist doch fairerweise einzuwenden, dass Auseinandersetzungen von Spitzenpolitikern von Opposition und Regierung ja gerade deshalb so breites Interesse wecken, weil sie eine gewisse Polemik charakterisiert, die – jedenfalls sofern wohl dosiert – den demokratischen Diskurs beleben mag. Für die sachliche Auseinandersetzung, wie sie gerade für Verwaltungsthemen ungleich passender erscheint, stehen bereits mit der ‚normalen‘ *question time* und ganz besonders mit den gleich vorzustellenden *written questions* adäquate Instrumente zur Verfügung.

Written questions sind Anfragen zur schriftlichen Beantwortung und weitaus häufiger als mündliche, was nicht zuletzt dem engen Zeitplan des Parlaments und der Minister geschuldet ist.²⁷ Sie eignen sich aber im Gegensatz zu den knapperen mündlichen Anfragen auch, um detaillierte Informationen zu erhalten und auf ein konkretes Handeln der Regierung zu drängen, da sie mehr Komplexität zulassen und im Umfang unbeschränkt sind.²⁸ *Written questions*, die daher besonders für eher technische oder statistische Sachfragen taugen, umfassen drei Unterformen.²⁹ *Ordinary questions* werden gewöhnlich binnen sieben Tagen beantwortet, obschon dies keine feste Regel ist. Bei *named day questions* datieren die Fragesteller die Antwortfrist selbst, allerdings sind täglich nur fünf solcher Fragen aus dem *House of Commons* zulässig, weshalb dieses Mittel den einzelnen Abgeordneten nur begrenzt zur Verfügung steht. Schließlich werden auch Fragen als

24 *Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst*, Formelles parlamentarisches Fragerecht in ausgewählten europäischen und nordamerikanischen Ländern, S. 57.

25 Siehe zum Folgenden wieder *UK Parliament, Question Time*.

26 *Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst*, Formelles parlamentarisches Fragerecht in ausgewählten europäischen und nordamerikanischen Ländern, S. 60.

27 *Ryan/Foster*, *Unlocking Constitutional and Administrative Law*, S. 304.

28 *Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst*, Formelles parlamentarisches Fragerecht in ausgewählten europäischen und nordamerikanischen Ländern, S. 60.

29 Siehe zum Ganzen *UK Parliament, Written questions and answers*.

written questions behandelt und schriftlich beantwortet, die ursprünglich zur mündlichen Beantwortung gedacht waren, aber dort nicht mehr behandelt werden konnten. Bezieht sich eine schriftliche Anfrage auf die Arbeit eines *ALB*, kann der Minister sie an den *CEO* der Behörde delegieren, dessen Antwort dann ganz normal im *Hansard* veröffentlicht wird.³⁰

Einer Erwähnung bedürfen noch die *ministerial statements*, die ebenfalls der Information des Parlaments und der Rechenschaftslegung der Regierung dienen, obgleich ihnen keine Anfrage vorausgeht. Analog zu Anfragen betreffen diese Ankündigungen in mündlicher Form (*oral statements*) häufig hochpolitische Themen, während sie in schriftlicher Form (*written statements*) diverse Gegenstände des Alltagsgeschäfts thematisieren können, z. B. finanzielle und andere quantitative Informationen, Rechenschaftsberichte von *ALBs*, Beschaffungsthemen, aber durchaus auch politische Vorhaben.³¹

3. Select committees

Seit dem 17. Jahrhundert sind Parlamentsausschüsse – sog. *select committees* – für die parlamentarische Kontrolle der Regierung unverzichtbar, ihre Ursprünge reichen sogar bis ins 14. Jahrhundert zurück.³² Lange wurden sie fast ausschließlich auf *ad-hoc*-Basis gegründet und wiesen wenig Kohärenz in ihren Funktionen und Arbeitsweisen auf.³³ Dieser Zustand verschlimmerte die allgemeinen Sorgen über einen parlamentarischen Kontrollverlust, bis 1979 das Ausschusswesen grundlegend reformiert und entlang ministerieller Ressortzuschnitte neugeformt wurde. Auf jedes Ministerium kommt seitdem ein ständiges *departmental select committee*. Manche *select committees* haben allerdings interministerielle Querschnittsaufgaben, z. B. das *Public Accounts Committee*, das *Environmental Audit Committee* oder das *Delegated Legislation Committee*. Andere *select committees* mit geschäftsbereichsübergreifenden Aufgaben dienen der Koordinierung des parlamentarischen Betriebs, insbesondere das *Backbench Business Committee* oder das *Liaison Committee*, das alle Ausschussvorsitzenden vereint. Wieder andere stellen die Verbindung zu externen Untersuchungseinrichtungen oder der Öffentlichkeit her: Das *Public Administration and Constitutional Affairs Select Committee*, das sich mit Verfassungsfragen sowie Standards in Verwaltung und *Civil Service* beschäftigt, beaufsichtigt den *Parliamentary Ombudsman*.³⁴ Den Petitionen von Bürgern widmet sich das *Petitions Committee*.

30 *House of Commons*, Parliamentary Questions: Brief Guide, S. 4.

31 *UK Parliament*, Written ministerial statements.

32 Ziemke, Das parlamentarische Untersuchungsrecht in England, Berlin 1991, S. 31.

33 Craig, Administrative Law, 8. Auflage, London 2016, Rn. 3–011.

34 Siehe zu dieser Institution Kapitel 7 Abschnitt A.II.1.

Zu den Hauptaufgaben der *select committees* gehören die Kontrolle von Ausgaben, Verwaltungstätigkeit und Politik der Ministerien sowie deren nachgeordneter Behörden.³⁵ Oberstes Anliegen dieses Systems ist es, „[t]o hold Ministers and Departments to account for their policy and decision-making and to support the House in its control of the supply of public money and scrutiny of legislation.“³⁶ Wie bereits erwähnt, wird der zuletzt genannte Punkt allerdings vorrangig durch die weiterhin nur *ad hoc* eingesetzten *public bill committees* wahrgenommen – umso mehr verkörpert die Kontrollfunktion den Wesenskern der *select committees*.

Select committees setzen sich aus gewöhnlich 11 *backbench*-Abgeordneten nach dem Proporz der Parteien im Plenum zusammen, der auch für die Anzahl an Ausschussvorsitzenden, die einer Partei zustehen, maßgeblich ist.³⁷ Bestimmte Vorräte sind aber der Opposition vorbehalten, insbesondere der des *Public Accounts Committee* (PAC).³⁸ Die Ausschussvorsitzenden wurden bis 2010 noch von den *whips* ernannt, seither werden sie jedoch in geheimer Wahl durch das Plenum bestimmt, was die Unabhängigkeit der *select committees* von der Regierung gestärkt und *vice versa* den Einfluss der Ausschüsse auf die Ministerien intensiviert hat.³⁹

Die thematisch von den Ausschüssen selbstgewählten Untersuchungen schließen mit einem Abschlussbericht samt Handlungsempfehlungen, auf den die Regierung binnen zweier Monate fundiert zu antworten versucht.⁴⁰ Bei ihren Untersuchungen stehen *select committees* beachtliche inquisitorische Kompetenzen zur Hand. So dürfen sie Zeugen vorladen und Dokumente anfordern.⁴¹ Minister und *civil servants* können zwar nicht ins Gremium eines *select committee* zitiert werden, kommen entsprechenden Einladungen jedoch meistens von sich aus nach.⁴² Die Rechenschaftslegung von *civil servants* vor *select committees* ist in den sog. *Osmotherly Rules* geregelt. Diese verwaltungsinternen Richtlinien bauen auf dem in der Ministerverantwortlichkeit enthaltenen Kettenprinzip auf, dass *civil servants* gegenüber dem Minister verantwortlich sind, dieser aber wiederum dem Parlament. Deshalb treten *civil servants* vor *select committees* auch grundsätzlich nie als eigene Akteure auf, sondern stets als Vertreter ihres

35 Standing Order 152 (1).

36 *UK Parliament*, The effectiveness and influence of the select committee system, Box 1.

37 *Kelso*, Select Committees, in: Leston-Bandeira/Thompson (Hrsg.), Exploring Parliament, Oxford 2018, S. 163 (163).

38 *Kelso*, in: Leston-Bandeira/Thompson (Hrsg.), Exploring Parliament, S. 163 (163).

39 *Elliott/Thomas*, Public Law, S. 435.

40 *Elliott/Thomas*, Public Law, S. 436.

41 Standing Order 135 (1).

42 *Elliott/Thomas*, Public Law, S. 436.

Ministers im Rahmen seiner Verantwortlichkeit.⁴³ Gleiches gilt für die nicht-beamteneten *public servants*.⁴⁴ Die *Accounting Officer* der Ministerien sind hingegen auch vor *select committees* unmittelbar für die ihnen anvertrauten Finanzen und Ressourcen verantwortlich.⁴⁵ Ebenfalls müssen sich die Leiter von exekutiven Großprojekten (sog. *senior responsible owner*) in ihrer Funktion unmittelbar verantworten.⁴⁶

Angesichts der geschilderten Aufgaben und Untersuchungsbefugnisse bleibt mit *Craig* festzustellen, dass *select committees* das wichtigste parlamentarische Instrument sind, um die Verwaltungstätigkeit zu überprüfen⁴⁷, was sogleich die Mechanismen der Haushaltskontrolle weiter veranschaulichen.

4. Haushaltskontrollen

a) Haushaltsverfahren

Die Bewilligung des jährlichen Haushalts durch das Parlament ist ein verfassungsrechtliches Schlüsselement der Kontrolle der Exekutive durch die *Commons*.⁴⁸ Nachdem das Parlament 1689 die Finanzierung des stehenden Heeres unter den Vorbehalt jährlicher Zustimmungsvoten stellte, wurden sukzessive immer mehr Bereiche von diesem Erfordernis erfasst, das seit 1830 für alle Ausgaben gilt.⁴⁹ Die Stufen des Haushaltsverfahrens gleichen im Großen und Ganzen denen des normalen Gesetzgebungsprozesses.⁵⁰ Gleichwohl zeigen sie einige Spezifika. Ein *Supply and Appropriation Bill* wird zunächst von der *Treasury* ins Parlament eingebracht. Es besteht aus den verschiedenen Einzelplänen der Geschäftsbereiche (*departmental estimates*), die nach der zweiten Lesung an die jeweils inhaltlich zuständigen *select committees* überwiesen werden. Mit Unterstützung der *House of Commons Scrutiny Unit* erfolgt dort die eingehende Prüfung der Einzelpläne, wobei weitere Informationen von den Ministerien angefordert und die verantwortlichen Ressortminister oder ihre Spitzenbeamten befragt werden können.⁵¹ Daraufhin wählt das *Liaison Committee* ein bis zwei Einzelpläne für die parlamentarische Aussprache aus, in der die Minister der ein-

43 *Cabinet Office*, Giving Evidence to Select Committees, Nr. 4 f.; vgl. auch *Blick*, The Codes of the Constitution, Oxford/Portland 2016, S. 45.

44 *Cabinet Office*, Giving Evidence to Select Committees, Nr. 8.

45 *Cabinet Office*, Giving Evidence to Select Committees, Nr. 6.

46 *Cabinet Office*, Giving Evidence to Select Committees, Nr. 7.

47 *Craig*, in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE, Bd. V, Heidelberg 2014, § 77, Rn. 69.

48 Vgl. *House of Commons Procedure Committee*, Authorising Government expenditure: steps to more effective scrutiny, S. 3.

49 *HM Treasury*, Supply Estimates: a guidance manual, s. 1.2.

50 Vgl. zum Folgenden *Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst*, Parlamentarische Haushaltskontrolle, S. 7 f.

51 *HM Treasury*, Supply Estimates, s. 1.20.

schlägigen Ministerien Rede und Antwort stehen müssen.⁵² Nach drei Debattentagen (*estimate days*) kommen die debattierten Einzelpläne separat zur Abstimmung, alle anderen Einzelpläne werden anschließend zusammen und ohne Aussprache mit dem *Supply and Appropriation Act* verabschiedet.⁵³ Die *Commons* können zwar keine Erhöhungen, wohl aber Reduzierungen der Mittelsätze beschließen.⁵⁴

Obwohl entsprechend seiner 300-jährigen Tradition dieses verfassungsrechtliche Vorrecht eigentlich das Parlament genießen sollte, dominiert in der Praxis die Regierung in Gestalt der *Treasury* das Haushaltsverfahren.⁵⁵ Vor allem gilt die Kritik der Kürze und inhaltlichen Begrenzung der *estimate days*, während das Haushaltsverfahren insgesamt weitgehend zu einer bloßen Formalität herabgesunken sei, die seiner verfassungsrechtlichen Schlüsselfunktion in der parlamentarischen Regelungsstruktur nicht gerecht werde.⁵⁶ Hinzu kommt, dass die Regierung seit den Neunzigerjahren mit den sog. *spending reviews* ihre Ausgaben in erster Linie in einem parallelen Verfahren plant, das strategischer und eher mittelfristig angelegt ist als das nur auf das Folgejahr gerichtete Haushaltsverfahren. Da es sich ungeachtet ihrer faktischen Wirkungsmacht formal betrachtet nur um gubernative Absichtserklärungen handelt, hat das Parlament keine echte Kontrolle über diesen Prozess, der folglich auf Kosten der praktischen Bedeutung des ordentlichen Haushaltsverfahrens geht.⁵⁷ *Spending reviews* werden folgerichtig vorliegend als Instrument der exekutiven Regelungsstruktur behandelt.⁵⁸

b) Kontrolle des Haushaltsvollzugs

Die Kontrolle des Haushaltsvollzugs findet prinzipiell im Rahmen aller vorgenannten Kontrollmechanismen statt – Debatten, Fragerechte, *departmental select committees*.⁵⁹ Das PAC bildet als Rechnungsprüfungsausschuss das Zentrum in diesem System – unterstützt durch den *Comptroller and Auditor General* und dessen *National Audit Office* (NAO).⁶⁰ Vor dem PAC werden die *Accounting Officer* der Ministerien, aber auch jene bestimmter ALBs zur Rechenschaft gezogen – so etwa bei NMDs, deren Haushalte direkt vom Parlament bewilligt werden.⁶¹

52 *HM Treasury*, Supply Estimates, s. 1.21 f.

53 *HM Treasury*, Supply Estimates, s. 1.23.

54 *Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst*, Parlamentarische Haushaltskontrolle, S. 8.

55 *Craig*, in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE, Bd. V, § 77, Rn. 65.

56 *Barnett*, Constitutional and Administrative Law, S. 376.

57 *House of Commons Procedure Committee*, Authorising Government expenditure: steps to more effective scrutiny, Nr. 17 ff.

58 Siehe Kapitel 6 Abschnitt A.II.1.

59 Vgl. *Barnett*, Constitutional and Administrative Law, S. 374.

60 Siehe dazu Kapitel 7 Abschnitt A.I.

61 Vgl. *Cabinet Office*, Giving Evidence to Select Committees, Nr. 18.

Der Kontrollprozess vor dem PAC konzentriert sich darauf, ob die Exekutive mit ihren Ausgaben ‚*value for money*‘ erarbeitet, also wirksam und zu einem guten Preis-Leistungsverhältnis im Sinne der drei ‚*e*‘ – *economy, efficiency, effectiveness* – wirtschaftet.⁶² Vor dem Hintergrund der NAO-Berichte über die finanzielle Performanz von Behörden lädt es deren *Accounting Officer* vor und erarbeitet Empfehlungen, zu denen die *Treasury* üblicherweise binnen zwei Monaten Stellung bezieht.⁶³ Einmal jährlich ist die Arbeit des PAC Gegenstand einer Plenardebatte, eine formelle Entlastung der Regierung findet jedoch nicht statt.⁶⁴

Aufgrund des PAC und seinem stets oppositionellen Vorsitzenden kann sich die Exekutive darauf einstellen, dass ihre Ausgaben einer kritischen parlamentarischen Prüfung unterzogen werden. Doch bei aller Gründlichkeit sind auch die Ressourcen des PAC begrenzt. Verstärkt wird das Kapazitätsproblem durch die Größe und Komplexität des modernen Staates, seine Vielfalt an Verwaltungsformen und durch seine großen und zahlreichen Einzelbudgets. Glücklicherweise erfährt das PAC nicht nur durch die *departmental select committees* ein wenig Entlastung, sondern vor allem das NAO, das in der vorliegenden Untersuchung der externen Regelungsstruktur zugeordnet wird.

5. Kontrolle von exekutiver Rechtsetzung (delegated legislation)

Exekutive Rechtsetzung (*delegated legislation* oder *secondary legislation* mit der Hauptunterform des *statutory instrument*) setzt grundsätzlich immer eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage voraus, wobei – entsprechend der Bedeutung von *discretion* – der englischen Exekutive regelmäßig große Regelungspielräume eröffnet werden.⁶⁵ Die Einräumung von *delegated legislation* folgt der Einsicht, dass das Gesetz nicht alle Verwaltungsbereiche abschließend regeln kann. Hierfür gibt es verschiedene Gründe.⁶⁶ So mag etwa die technische Komplexität eines Verwaltungsfeldes die Regelungskapazität von Gesetzen übersteigen. Mittels der Ermächtigung zu *delegated legislation* entlastet sich das Parlament jedoch und kann seine begrenzten Ressourcen auf die Regelung grundsätzlicher Fragen konzentrieren. Solchermaßen abstrakt gehaltene Gesetze, die zugleich die Regierung zur Verabschiedung von konkretisierenden Verordnungen ermächtigen, tragen zu einer Rationalisierung und Effektivierung des politischen Prozesses bei. Insbesondere in Krisen- oder Ausnahmezuständen kann die Regierung durch

62 Elliott/Thomas, Public Law, S. 444 f.

63 Elliott/Thomas, Public Law, S. 446.

64 Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentarische Haushaltskontrolle, S. 10.

65 Zu *delegated legislation* aus exekutiver Regelungsperspektive siehe Kapitel 6 Abschnitt A.I.1

66 Siehe zum Folgenden Baldwin, Rules and Government, Oxford 1995, S. 62 ff.; Craig, Administrative Law, Rn. 15–003; Elliott/Thomas, Public Law, S. 138 f. bzw. S. 142; Loewenstein, Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien, Bd. I, S. 355.