

HELMUT SIEKMANN

Der Anspruch auf Herstellung von Transparenz im Hinblick auf  
die Kosten und Folgekosten der Steinkohlesubventionierung und  
den Börsengang der RAG AG

Institute for Monetary and Financial Stability  
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

---

WORKING PAPER SERIES No. 8 (2007)

PROF. DR. HELMUT SIEKMANN

INSTITUTE FOR MONETARY AND FINANCIAL STABILITY  
PROFESSUR FÜR GELD-, WÄHRUNGS- UND NOTENBANKRECHT  
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT  
MERTONSTR. 17  
60325 FRANKFURT AM MAIN

TELEFON: (069) 798 – 23664  
TELEFAX: (069) 798 – 23651  
E-MAIL: [GELD-UND-WAEHRUNG@JUR.UNI-FRANKFURT.DE](mailto:GELD-UND-WAEHRUNG@JUR.UNI-FRANKFURT.DE)

HELMUT SIEKMANN

Der Anspruch auf Herstellung von Transparenz im Hinblick auf  
die Kosten und Folgekosten der Steinkohlesubventionierung und  
den Börsengang der RAG AG

Institute for Monetary and Financial Stability  
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

WORKING PAPER SERIES No. 8 (2007)

Die Abhandlung beruht im Wesentlichen auf einem Rechtsgutachten, das im Auftrag der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen im Landtag von Nordrhein-Westfalen erstellt worden ist.

# Gliederung

|  |    |
|--|----|
| 1. TEIL: HERSTELLUNG VON TRANSPARENZ .....   | 1  |
| A. Der Anspruch auf Herstellung von Transparenz.....   | 1  |
| I. Ableitung aus dem Verfassungsrecht .....  | 1  |
| 1. Zitierrecht .....   | 1  |
| 2. Interpellationsrechte .....   | 2  |
| 3. Kontrollrechte .....  | 5  |
| 4. Budgetrecht .....   | 6  |
| a) Besondere Informationsansprüche als Bestandteil des Budgetrechts des<br>Parlaments.....                   | 6  |
| b) Erstreckung auf öffentliche Einrichtungen außerhalb der unmittelbaren<br>Landesverwaltung.....            | 7  |
| c) Entwicklungsoffenes Verständnis des Budgetrechts und der daraus fließenden<br>Informationsansprüche ..... | 9  |
| d) Zwischenergebnis .....  | 9  |
| II. Anspruchsinhaber .....   | 10 |
| 1. Ansprüche der einzelnen Abgeordneten .....  | 10 |
| 2. Ansprüche der Fraktion .....  | 11 |
| III. Anspruchsgegner .....   | 11 |
| IV. Inhalt und Umfang der Informationsansprüche.....   | 12 |
| 1. Grundsatz.....  | 12 |
| 2. Gegenständliche Erstreckung .....   | 13 |
| a) Grundlagen.....   | 13 |
| b) Privatrechtssubjekte in der Trägerschaft des Staates .....  | 13 |
| c) Privatrechtssubjekte im Übrigen .....   | 14 |
| 3. Informationen zur Reorganisation der RAG .....  | 15 |
| a) Haushaltsrechtliche Bedeutung der Reorganisation .....  | 16 |
| b) Der besondere Informationsbedarf.....   | 16 |
| 4. Zwischenergebnis .....  | 17 |
| V. Grenzen des Anspruchs .....   | 18 |
| 1. Funktions- und Arbeitsfähigkeit der betroffenen Verfassungsorgane .....                                   | 18 |
| a) Regierung.....  | 18 |
| b) Parlament .....   | 19 |
| 2. Art und Weise sowie Zeitpunkt der Beantwortung .....  | 20 |

|   |    |
|---|----|
| a) Einschätzungsprärogative der Regierung .....   | 20 |
| b) Verfassungsgerichtliche Überprüfung .....  | 20 |
| 3. Entgegenstehende Rechte Dritter .....  | 21 |
| B. Erfüllung des Anspruchs durch die bisher zur Verfügung gestellten Informationen..... | 22 |
| I. Informationen durch den Haushaltsentwurf .....                                       | 23 |
| II. Beantwortung von Anfragen des Abgeordneten Priggen.....                             | 24 |
| 1. Ausgangslage.....  | 24 |
| 2. Antworten .....  | 25 |
| a) Frage 2 in Anfrage 943.....  | 25 |
| b) Frage 2 in Anfrage 944.....  | 26 |
| c) Frage 5 in Anfrage 945.....  | 26 |
| d) Frage 5 in Anfrage 947.....  | 27 |
| e) Fragen 1, 2, 3 und 4 in Anfrage 950.....   | 28 |
| f) Fragen 1 und 5 in Anfrage 952.....   | 29 |
| 3. Andere zumutbare Wege der Klärung.....   | 29 |
| 4. Zwischenergebnis .....   | 30 |
| C. Ergebnis des 1. Teils .....  | 30 |
| 2. TEIL: ERFORDERLICHKEIT EINER GESETZLICHEN REGELUNG.....                              | 31 |
| A. Errichtung einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts.....                 | 31 |
| I. Institutioneller Gesetzesvorbehalt.....  | 31 |
| II. Sicherung des Landeseinflusses .....  | 32 |
| B. Einbringung des Veräußerungserlöses in ein Sondervermögen .....                      | 32 |
| C. Errichtung und Veräußerung von Privatrechtssubjekten .....                           | 33 |
| D. Belastungen künftiger Haushalte.....   | 33 |
| I. Grundlagen .....   | 33 |
| II. Das Erfordernis der Ausweisung von Verpflichtungsermächtigungen .....               | 33 |
| III. Zustimmungsvorbehalt für Staatsverträge .....                                      | 34 |
| IV. Zwischenergebnis.....   | 34 |
| E. Ergebnis des 2. Teils .....  | 34 |
| 3. TEIL: GERICHTLICHER RECHTSSCHUTZ .....   | 36 |
| A. Organstreitverfahren .....   | 36 |
| I. Anforderungen an den Antrag.....   | 36 |
| 1. Schriftlichkeit .....  | 36 |
| 2. Begründung.....  | 36 |
| 3. Frist .....  | 36 |
| II. Streitgegenstand.....   | 37 |

|  |    |
|--|----|
| III. Richtiger Antragsgegner .....   | 37 |
| IV. Beteiligtenfähigkeit .....   | 37 |
| 1. Antragsteller .....   | 37 |
| 2. Antragsgegner .....   | 38 |
| V. Antragsbefugnis.....  | 38 |
| VI. Rechtsschutzbedürfnis .....  | 39 |
| B. Verfassungsbeschwerde.....  | 39 |
| I. Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-<br>Westfalen ..... | 39 |
| II. Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht.....                                    | 40 |
| 1. Rügefähige Rechte.....  | 40 |
| 2. Verweisung auf Organstreitverfahren.....  | 41 |
| C. Vorbeugendes Organstreitverfahren .....   | 41 |
| D. Antrag auf Erlass einer Einstweiligen Anordnung.....  | 42 |
| E. Sonstige gerichtliche Rechtsbehelfe .....   | 42 |
| F. Ergebnis des 3. Teils.....  | 43 |

## Literaturverzeichnis

- Birk *Dieter Birk*, Sparen auf Pump? – Darf der Staat Kredite zur Verwendung in späteren Haushaltsjahren aufnehmen?, in: Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung, Festschrift für Peter Selmer, Berlin, 2004, S. 589-600
- Birk/Wernsmann *Dieter Birk/Rainer Wernsmann*, Beteiligungsrechte des Parlaments bei der Veräußerung von Staatsvermögen, insbesondere Unternehmensbeteiligungen, DVBl. 2005, S. 1-9
- Bodenheim *Dieter G. Bodenheim*, Das parlamentarische Fragerecht unter dem Grundgesetz, ZParl 1980, S. 38-53
- Bonner Kommentar *Rudolf Dolzer/Klaus Vogel/Karin Graßhof* (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg (Loseblatt, Stand: Dezember 2006)
- Burkholz *Bernhard Burkholz*, Müssen Abgeordnete alles wissen dürfen?, VerwArch, Band 84 (1993), S. 203-229
- Dreier *Horst Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz, Band I, 2. Auflage, Tübingen, 2004
- Geck *Hans-Ulrich Geck*, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, Berlin, 1986
- Giesen/Fricke *Hans Adolf Giesen und Eberhard Fricke*, Das Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, München, 1972
- Gumboldt *Nico Gumboldt*, Zur Verfassungsmäßigkeit kreditfinanzierter Rücklagen in öffentlichen Haushalten, NVwZ 2005, S. 36-43
- Grawert *Rolf Grawert*, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, NJW 1987, S. 2329-2338

|                 |  |
|-----------------|--|
| Grupp           | <i>Klaus Grupp</i> , Parlamentarische Informationsverlangen über Prüfungen der Rechnungshöfe, in: Recht-Kultur-Finanz, Festschrift für Reinhard Mußnug, Heidelberg, 2005, S. 163-203   |
| Hüsken/Mann     | <i>Christian Bernd Hüsken</i> und <i>Suzanne Mann</i> , Der Staat als „Homo Oeconomicus“?, DÖV 2005, S. 143-152  |
| Kersten         | <i>Jens Kersten</i> , Homogenitätsgebot und Landesverfassungsrecht, DÖV 1993, S. 896-902   |
| Kestler         | <i>Josef Kestler</i> , Parlamentarisches Fragerecht und Persönlichkeitsschutz, ZParl 2001, S. 258-280  |
| Kreibohm        | <i>Kreibohm</i> , LKV 2005, S. 143   |
| Löwer/Tettinger | <i>Wolfgang Löwer</i> und <i>Peter J. Tettinger</i> , Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart München Hannover Berlin Weimar Dresden, 2002  |
| Platter         | <i>Julia Platter</i> , Das Frage- und Informationsrecht des Abgeordneten in den neuen Ländern, LKV 2005, S. 99-102   |
| Poppenhäger     | <i>Holger Poppenhäger</i> , Parlamentarisches Fragerecht und Verantwortlichkeit der Landesregierung in Thüringen, Teil II: Die Problematik der natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts, ThürVBl. 2000, S. 152-156 |
| Raap            | <i>Christian Raap</i> , Grundrechtsschutz bei der Information des Parlaments durch die Bundesregierung, NJW 1997, S. 508-509   |
| Rottmann        | <i>Manuela Rottmann</i> , Die Rückkehr des Öffentlichen in die öffentlichen Unternehmen, Zeitschrift für gemeinwirtschaftliche und öffentliche Unternehmen, 2006, S. 259-274   |
| Sachs           | <i>Michael Sachs</i> (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl., München, 2003   |

- Säcker *Franz Jürgen Säcker*, Behördenvertreter im Aufsichtsrat, in: Festschrift für Kurt Rebmann, München, 1989, S. 781-805
- Schmidt *Walther W. Schmidt*, Informationsanspruch des Abgeordneten und Ausschussbesetzung, DÖV 1986, S. 236-239
- Schmidt-Bleibtreu/Klein *Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein*, Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage, München 2004
- Stern *Klaus Stern*, Die Kompetenz der Untersuchungsausschüsse nach Artikel 44 Grundgesetz im Verhältnis zur Exekutive unter besonderer Berücksichtigung des Steuergeheimnisses, AöR, Bd. 109 (1984), S. 199-303
- Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Aufl. München, 1994; Band II, München, 1980
- Tappe *Henning Tappe*, Kreditfinanzierte Rücklagen im Haushaltsrecht, NWVBl. 2005, S. 209-212
- Vogelsang *Klaus Vogelsang*, Die Verpflichtung der Bundesregierung zur Antwort auf parlamentarische Anfragen, ZRP 1988, S. 5-10
- v. Mangoldt/Klein/Starck *Christian Starck* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 5. Aufl., München 2005
- Vonderbeck *Hans-Josef Vonderbeck*, Die Rechte des Mitglieds des Deutschen Bundestags, ZParl 1983, S. 311-356
- Weis *Hubert Weis*, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Regierung, DVBl. 1988, S. 268-273
- Wendt/Elicker *Rudolf Wendt/ Michael Elicker*, Staatskredit und Rücklagen, VerwArch 2004, S. 471-497

# 1. TEIL: HERSTELLUNG VON TRANSPARENZ

## A. Der Anspruch auf Herstellung von Transparenz

### I. Ableitung aus dem Verfassungsrecht

Verfassungsrechtliche Ansprüche auf Herstellung von Transparenz können aus verschiedenen Quellen stammen: An erster Stelle ist das *Zitierrecht* des Art. 45 Abs. 2 LVerf.<sup>1</sup> zu nennen. Davon zu unterscheiden ist das so genannte *Interpellationsrecht*, das nicht ausdrücklich in der Landesverfassung geregelt ist; wohl aber in der Geschäftsordnung des Landtags (§§ 85 ff. GO LT). Eine wichtige Rolle spielt auch das *Recht zur Beratung* von Themen jeder Art im Parlament. Das betrifft schwergewichtig die Beratung von Gesetzen, ist aber nicht darauf beschränkt. Eine besondere Bedeutung kommt der parlamentarischen Behandlung des Landeshaushalts und seiner Feststellung im Haushaltsgesetz zu. In diesem Zusammenhang können sich Informationsrechte ergeben, die deutlich über die anderen Bereiche hinausgehen.

#### 1. Zitierrecht

Das Zitierrecht, das ausdrücklich in der Landesverfassung geregelt ist (Art. 45 Abs. 2), gehört zu den klassischen Instrumenten des Parlamentsrechts, um die *Kontrolle der Exekutive* durch das Parlament zu verwirklichen. Es ist eine Ausprägung der „Ministerverantwortlichkeit“.<sup>2</sup> Seit langem war umstritten, ob das „zitierte“ Mitglied der Landesregierung über seine bloße Anwesenheit hinaus dem Parlament oder seinen Ausschüssen auch Rede und Antwort zu stehen hat, ob es also Fragen zu beantworten hat. Zu Recht wird diese Pflicht heute überwiegend be-

---

Die Abhandlung beruht auf einem Gutachten, das für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Nordrhein-Westfalen erstellt worden ist.

<sup>1</sup> Die zitierten Vorschriften entstammen dem Landesrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, wenn nicht etwas anderes angegeben ist.

<sup>2</sup> *Menzel*, in: Löwer/Tettinger, Art. 45 Rdn. 16.

jaht,<sup>3</sup> auch speziell für das Verfassungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen.<sup>4</sup> Diese Frage bedarf indes hier keiner Vertiefung, da das Zitierrecht nur durch mehrheitlichen Landtags- oder Ausschussbeschluss ausgeübt werden kann. Es ist ein unentbehrliches Recht des *Gesamtparlaments* gegenüber der Regierung.<sup>5</sup> Die Rechtsposition des einzelnen Abgeordneten beschränkt sich auf das Recht, die Anwesenheit von Mitgliedern der Landesregierung an den Beratungen des Landtags zu beantragen, Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO LT.<sup>6</sup> Die von der Fraktion „Bündnis 90/Die Grünen“ und ihren Mitgliedern erstrebte Transparenz lässt sich also auf diesem Wege nicht erzwingen.

## 2. Interpellationsrechte

Teilweise wird das so genannte Interpellationsrecht als Konkretisierung oder Fortführung des Zitierrechts verstanden.<sup>7</sup> Schon wegen seiner mangelnden rechtlichen Konturierung und gesetzlichen Positivierung soll es aber nicht eindeutig vom Zitierrecht abzugrenzen sein. Stattdessen müsse auf die einzelnen daraus abgeleiteten Rechte abgestellt werden.<sup>8</sup> Zum Teil wird es aber auch wegen signifikanter Unterschiede als klares „aliud“ zum Zitierrecht verstanden.<sup>9</sup> Solche Unterschiede sind in der Tat zu finden: Das Interpellationsrecht erfordert nicht die Anwesenheit von Regierungsmitgliedern. Es richtet sich nicht an einzelne Regierungsmitglieder und es ist als Minderheitenrecht ausgestaltet. Zu seiner Ausübung bedarf es also nicht einer (mehrheitlich zu treffenden) Entscheidung des Parlaments oder eines seiner Ausschüsse.<sup>10</sup> Diese Erwägungen sprechen dafür, dass Art. 45 LVerf nicht die Grundlage für Informationsansprüche des einzelnen Abgeordneten oder einer

---

<sup>3</sup> *Stern*, Staatsrecht II, S. 52 m.w.N.; *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 43 Rdn. 13.

<sup>4</sup> VerFGH NRW, DVBl. 1994, 48; zust. *Menzel*, in: Löwer/Tettinger, Art. 45 Rdn. 20.

<sup>5</sup> *Stern*, Staatsrecht II, S. 53.

<sup>6</sup> VerFGH NRW, DVBl. 1994, 48 (49).

<sup>7</sup> Vgl. in diese Richtung *Stern*, Staatsrecht II, S. 55 f.

<sup>8</sup> *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 43 Rdn. 4.

<sup>9</sup> *Menzel*, in: Löwer/Tettinger, Art. 45 Rdn. 21.

<sup>10</sup> *Stern*, Staatsrecht II, S. 56.

Fraktion in seiner Weiterentwicklung zum Interpellationsrecht angesehen werden kann.<sup>11</sup>

Diese Erwägungen brauchen aber nicht weiter vertieft zu werden, da das Bundesverfassungsgericht einen anderen Weg gegangen ist. Es leitet die Pflicht zur substantiellen Beantwortung von Fragen zunehmend aus den Rechten des einzelnen Abgeordneten aus seinem Mandat ab.<sup>12</sup> Dem haben sich weite Teile des Schrifttums<sup>13</sup> und auch der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen angeschlossen.<sup>14</sup>

Dabei gehen sie von folgenden Erwägungen aus: Allgemein anerkannt ist, dass der Abgeordnete im Gesetzgebungsverfahren nicht nur das Recht hat, im Parlament *abzustimmen*, sondern auch das Recht zu *beraten*. Dies folgt auf Bundesebene aus der Verwendung des Begriffs „verhandeln“ in Art. 42 Abs. 1 GG. Auf Landesebene fehlt eine entsprechende Vorschrift.<sup>15</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat aber das „öffentliche Verhandeln von Argument und Gegenargument“ sowie die „öffentliche Debatte“ und die „öffentliche Diskussion“ zu den wesentlichen Elementen des demokratischen Parlamentarismus schlechthin gerechnet. Dies wird auch als allgemeines „Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie“ bezeichnet.<sup>16</sup>

Diese Anforderungen müssen auch im Verfassungsraum des Landes Nordrhein-Westfalen gelten, unabhängig von seiner positivrechtlichen Ausgestaltung. Ob Art. 20 Abs. 1 GG dazu die Grundlage bieten kann, ist zweifelhaft.<sup>17</sup> Näher in Be-

---

<sup>11</sup> *Menzel*, in: Löwer/Tettinger, Art. 45 Rdn. 21.

<sup>12</sup> BVerfGE 12, 123 (125); 57, 1 (5); 67, 100 (129); 70, 324 (355); 80, 188 (218).

<sup>13</sup> *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 43 Rdn. 17; *W.W. Schmidt*, DÖV 1986, 236 m.w.N.

<sup>14</sup> VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48 (49).

<sup>15</sup> Mit Bezug auf das Gesetzgebungsverfahren *Mann*, in: Löwer/Tettinger, Art. 66 Rdn. 7.

<sup>16</sup> *Gröpl*, Bonner Kommentar, Art. 110 (2001) Rdn. 131.

<sup>17</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder betont, dass „in dem betont föderativ gestalteten Bundesstaat des Grundgesetzes ... die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder grundsätzlich selbständig nebeneinander“ stehen, BVerfGE 63, 301 (317) unter Berufung auf

tracht kommen die Anforderungen von Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen leitet die entsprechenden Befugnisse aus Art. 30 Abs. 2 LVerf ab, obwohl er selbst einräumt, dass in der Bestimmung keine ausdrückliche Regelung über Fragerechte der Abgeordneten und Antwortpflichten der Landesregierung zu finden ist. Er zieht aber eine Parallele zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG.<sup>18</sup>

In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht mit großer Eindringlichkeit die Bedeutung von *Informationen* für den einzelnen Abgeordneten hervorgehoben. Abgeordnete bedürften „grundsätzlich einer umfassenden Information, um ihren Aufgaben genügen zu können“. Das gelte insbesondere für parlamentarische Minderheiten. Eine Beratung verfehle ihren Zweck, „wenn über den Beratungsgegenstand keine oder nur unzureichende Informationen zur Verfügung“ stünden.<sup>19</sup> Die Antworten der Regierung auf parlamentarische Anfragen hätten den Zweck, „dem einzelnen Abgeordneten die für seine Tätigkeit nötigen Informationen auf rasche und zuverlässige Weise zu verschaffen“. Sie seien „Teil des Frage- und Interpellationsrechts des Parlaments“.<sup>20</sup> Dem hat sich der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen unter wörtlicher Übernahme der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts angeschlossen.<sup>21</sup>

Das Fragerecht erfüllt keinen Selbstzweck, sondern dient dazu die Erfüllung der sachlichen Aufgaben des Abgeordneten zu erleichtern und zu ermöglichen. Er kann seine Aufgaben nur erfüllen, wenn er über die Informationen verfügt, die für eine sachbezogene Beteiligung am Entscheidungsprozess des Parlaments erfor-

---

die ständige Rspr.: BVerfGE 4, 178 (189); 6, 376 (381 f.); 22, 267 (270); 41, 88 (118); 60, 175 (209), wo zum Teil auch von „Verfassungsräumen des Bundes und der Länder“ gesprochen wird, die einander selbständig gegenüber stünden. Die organisationsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes und seine Staatsstrukturprinzipien gelten nicht allgemein und unmittelbar für die Länder, sondern nur, wenn sie sich diese Wirkung ausdrücklich zulegen. Diese werden als „Durchgriffsnormen“ bezeichnet, vgl. *Kersten*, DÖV 1993, 896 (897); *Nierhaus*, in: *Sachs*, Art. 28 Rdn. 4, der Art. 20 nicht dazu zählt; sinngemäß ebenso *Stern*, Staatsrecht I, S. 704; *Grawert*, NJW 1987, 2329 (2331).

<sup>18</sup> DVBl. 1969, 113; DVBl. 1994, 48 (49).

<sup>19</sup> BVerfGE 70, 324 (355), unter Berufung auf BVerfGE 40, 237 (249), wo das aber allenfalls ansatzweise steht.

<sup>20</sup> BVerfGE 57, 1 (5).

<sup>21</sup> VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48 (49).

derlich sind. Der Informationsstand des einzelnen Abgeordneten ist entscheidend für die Funktionsfähigkeit des Parlamentarismus. Nur in Ausnahmefällen verfügt er über hinreichende eigene Sachkenntnis. „Auch ist er wegen der zunehmenden Komplexität der in der parlamentarischen Arbeit zu beurteilenden Gegenstände und der von ihm mit zu gestaltenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Zusammenhänge regelmäßig außerstande, sich die erforderliche Sachkunde selbst zu verschaffen.“ Er muss auf den Sachverstand, der in der Ministerialverwaltung vorhanden ist, für seine Aufgabenerfüllung zugreifen können und darf nicht auf die Informationen verwiesen werden, welche die Regierung „von sich aus zur Verfügung stellt“. Als Folge des freien Mandats, das nur an das Volkswohl gebunden ist (Art. 30 Abs. 2 LVerf), ist es der Abgeordnete selbst, der zu entscheiden hat, welche Informationen er zur verantwortlichen Erfüllung seiner Aufgaben benötigt.<sup>22</sup> An diese Entscheidung ist die Exekutive gebunden.

### 3. Kontrollrechte

Die Kontrolle der Regierung durch das Parlament ist ein „grundlegendes Prinzip“ des parlamentarischen Regierungssystems.<sup>23</sup> Die Ausübung dieser Kontrollfunktion ist angesichts des in der Verfassungswirklichkeit regelmäßig bestehenden Interessengegensatzes zwischen regierungstragender Parlamentsmehrheit und opponierender Parlamentsminderheit aber ganz wesentlich von den Wirkungsmöglichkeiten der Minderheit abhängig.<sup>24</sup> Regierungskontrolle kann im parlamentarischen Regierungssystem nur mit starken Minderheitsrechten wirklich werden. Dafür ist ein für die Minderheit indisponibles, in die Verantwortung *allein* des einzelnen Abgeordneten gestelltes Fragerecht unabdingbar. Dies schließt wieder eine Antwortpflicht der Regierung ein.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> VerFGH NRW, DVBl 1994, 48 (49).

<sup>23</sup> VerFGH NRW, DVBl. 1994, 48 (50) unter Berufung auf BVerfGE 67, 100 (130).

<sup>24</sup> *Stern*, Staatsrecht II, S. 55 f.

<sup>25</sup> Ähnlich VerFGH NRW, DVBl. 1994, 48 (50).

#### 4. Budgetrecht

Besondere und weit reichende Informationsrechte können sich für die Feststellung des Haushaltsplans durch das Parlament ergeben. Zudem dienen die spezifizierten Ansätze im Haushaltsplan als Grundlage der Kontrolle der Regierung, besonders ausgeprägt in der Finanzkontrolle. Auch sie kann man im weiteren Sinne noch zum Budgetrecht des Parlaments rechnen. Nur wenn das Parlament über Einzelheiten zu den einzelnen Haushaltsansätzen informiert wird, können die Ansätze im Haushaltsplan so genau sein, dass eine sinnvolle parlamentarische Kontrolle der Verwendung öffentlicher Mittel durchgeführt werden kann. Nur unter diesen Voraussetzungen können Rechnungslegung und Entlastung am Ende des Haushaltskreislaufs (Art. 86 Abs. 1 Satz 1 LVerf.) mehr sein als ein sinnentleertes Ritual.

##### a) Besondere Informationsansprüche als Bestandteil des Budgetrechts des Parlaments

Dem *Gesetzgeber* steht bei der Feststellung des Haushaltsplans im Verhältnis zu den anderen beteiligten Verfassungsorganen – abweichend von der sonst herrschenden Gewaltenbalance<sup>26</sup> – der *Vorrang* zu.<sup>27</sup> Das gilt nicht nur auf Bundesebene, sondern wegen der insoweit vergleichbaren Vorgaben in den Landesverfassungen auch auf Landesebene.<sup>28</sup> Dementsprechend hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen aus Art. 81 Abs. 3 LVerf. die „prinzipiell ausschließliche Befugnis“ des Landtags entnommen, über die Ausgaben zu entscheiden, die in der nachfolgenden Haushaltsperiode getätigt werden dürfen<sup>29</sup> und ebenfalls den „verfassungsrechtlichen Vorrang des Haushaltsgesetzgebers“ festgestellt<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> BVerfGE 49, 89 (126).

<sup>27</sup> BVerfGE 45, 1 (32); 70, 324 (355): „überragende verfassungsrechtliche Stellung“.

<sup>28</sup> In diesem Bereich können daher Rechtsprechung und Schrifttum zum Verfassungsrecht des Bundes auch zur Beurteilung von Rechtsfragen im Verfassungsraum der Länder herangezogen werden.

<sup>29</sup> VerfGH NRW, NWVBl. 1996, 291 (295).

<sup>30</sup> VerfGH NRW, NWVBl. 1992, 192 (130).

Das Budgetrecht ist eines der wichtigsten Rechte des Parlaments.<sup>31</sup> Es trifft mit der Entscheidung über den Haushaltsplan eine „wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraums“.<sup>32</sup> Auch wenn seine politische Gestaltungsfreiheit beschränkt ist, bleibt seine „rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz“ unbeeinträchtigt.<sup>33</sup> Das Budgetrecht schließt weit reichende *Informationsansprüche* ein.<sup>34</sup> Elementare Voraussetzung für ihre Erfüllung ist, dass die Angaben im Haushaltsentwurf der Wahrheit entsprechen.<sup>35</sup>

Haushaltsberatung und -verabschiedung müssen wegen der Sonderstellung des Haushalts in besonderem Maße eine „Kontroll- und Legitimationsfunktion“<sup>36</sup> erfüllen. Dazu ist grundsätzlich auch eine umfassende Information der Abgeordneten über den Beratungsgegenstand erforderlich. Schon der Haushaltsentwurf der Regierung muss deshalb „hinreichend konkrete Angaben über Einnahmen und Ausgaben“ enthalten.<sup>37</sup> Dem parlamentarischen Informationsinteresse kommt ein besonders hohes Gewicht zu, soweit es um die Aufdeckung *möglicher Rechtsverstöße* oder vergleichbarer *Missstände innerhalb der Regierung* geht.<sup>38</sup> Anfragen der Abgeordneten, die Gegenstände mit Relevanz für dem Haushalt betreffen, sind besonders eingehend zu beantworten.

#### b) Erstreckung auf öffentliche Einrichtungen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung

Das Budgetrecht und die Haushaltsgrundsätze gelten möglicherweise nur für die staatliche Einheit, deren Haushalt beschlossen wird, da sich die verfassungsrecht-

---

<sup>31</sup> BVerfGE 110, 199 (225).

<sup>32</sup> BVerfGE 45, 1 (32); 70, 324 (355, 361); 79, 311 (328f.); zust. VerfGH NRW, NRWVBI 1996, 291 (295).

<sup>33</sup> BVerfGE 45, 1 (32); VerfGH NRW, NWVBI. 1996, 291 (296): Möglichkeit zur Revision zuvor gesetzter Zwangspunkte; ebenso *Tettinger*, in: Löwer/Tettinger, Art. 81 Rdn. 39.

<sup>34</sup> BVerfGE 110, 199 (225).

<sup>35</sup> *Kreibohm*, LKV 2005, 143 (144).

<sup>36</sup> BVerfGE 79, 311 (344).

<sup>37</sup> BVerfGE 70, 324 (355), für den Bund.

<sup>38</sup> BVerfGE 110, 199.

lichen Budgetprinzipien der Einheitlichkeit und der Vollständigkeit des Haushalts nur auf „das Land“ und sein Budget beziehen.

Einnahmen und Ausgaben des Landes sind in einem einzigen Haushaltsplan zu veranschlagen.<sup>39</sup> Für Landesbetriebe und Sondervermögen erlaubt die Verfassung Abweichungen, Art. 81 Abs. 2 Satz 1 LVerf. Dazu werden allerdings nur rechtlich *unselbständige* Einrichtungen gerechnet. Rechtlich *selbständige* Einheiten gehören nicht dazu. Wenn Verwaltungsträger und Unternehmen als juristische Personen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts rechtlich verselbständigt werden, sollen sie schon nicht in den Regelungsbereich der Vorschrift fallen.<sup>40</sup> Sie haben ihre *eigenen* Budgets aufzustellen und erscheinen deshalb nur mit ihren Zuführungen und Ablieferungen im Haushaltsplan des Landes.

Gleichwohl kann das Budgetrecht des Landtags nicht strikt an diesen Grenzen enden. Dies gilt vor allem, soweit Zuwendungen aus Landesmitteln erfolgen. Hier sind zumindest nach § 26 Abs. 3 LHO Übersichten dem Haushaltsplan beizufügen. Dementsprechend hat in entsprechender Anwendung von § 43 HGrG unter den dort näher bezeichneten Voraussetzungen der Rechnungshof auch in diesen Bereichen zu prüfen<sup>41</sup> und der Landtag diese Prüfung auszuwerten. Darüber hinaus wird im Schrifttum für eine Konsolidierung rechtlich selbständiger Einheiten in bestimmten Fällen plädiert: Die haushaltsverfassungsrechtlichen Anforderungen, einschließlich des Budgetrechts des Landtags, müssen auch dann gelten, wenn rechtlich selbständige Einheiten zur Umgehung haushaltsrechtliche Anforderungen errichtet und unterhalten werden oder Haftungsrisiken für das Land entstehen.<sup>42</sup> In jedem Fall ist die Entstehung eines „Konvoluts“ von „Schatten- und Nebenhaushalten“ vermeiden.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> VerfGH NRW, NWVBl. 1996, 291 (294).

<sup>40</sup> *Tettinger*, in: Löwer/Tettinger, Art. 81 Rdn. 22, unter Verweis auf den neuen § 14a LOG.

<sup>41</sup> *Tettinger*, in: Löwer/Tettinger, Art. 81 Rdn. 22.

<sup>42</sup> *Siekmann*, in: Sachs, Art. 110 Rdn. 96 f., für die entsprechende Lage auf Bundesebene.

<sup>43</sup> *Tettinger*, in: Löwer/Tettinger, Art. 81 Rdn. 26.

### c) Entwicklungsoffenes Verständnis des Budgetrechts und der daraus fließenden Informationsansprüche

Aus dem Budgetrecht hat das Bundesverfassungsgericht jüngst sogar die bis dahin unbekannte Pflicht entwickelt, in einer Anlage zum Haushaltsplan alle nicht-steuerlichen Abgaben aufzuführen.<sup>44</sup> Dies geschah, obwohl für die Existenz einer solchen Pflicht keine Anhaltspunkte im Wortlaut des Grundgesetzes zu finden sind. Zwar mögen damit die Grenzen der Verfassungsinterpretation berührt sein, kann dem im Ergebnis zugestimmt werden. Der von der Sache her gebotene und verfassungsrechtlich anerkannte Informationsbedarf der Abgeordneten und der Öffentlichkeit geht eben in Finanzdingen deutlich über das hinaus, was von der Exekutive bisher praktiziert worden ist. Das Verfassungsrecht muss zudem flexibel auf neue und neuartige Beeinträchtigungen der parlamentarischen Haushaltsautonomie reagieren können.

Die Neuschöpfung des Bundesverfassungsgerichts zeigt zweierlei: Einmal ist sie ein Beleg dafür, dass auch unbenannte und bisher nicht anerkannte Informationsansprüche aus dem Budgetrecht abzuleiten sind. Zum anderen zeigt die Entscheidung, dass nicht nur diejenigen Einnahmen- und Ausgaben vom Budgetrecht und den daraus fließenden Informationsansprüchen erfasst werden, die im zentralen Etat des Bundes (oder entsprechend: eines Landes) etatisiert werden. Sie beziehen auch auf Finanzströme außerhalb des Budgets, die aber aus öffentlichen (Zwangs-)Abgaben gespeist werden.

### d) Zwischenergebnis

Das Parlament muss Kenntnis von Entscheidungen der Regierung und ihren Hintergründen erlangen, die sich unmittelbar auf den haushaltspolitischen Spielraum des Parlaments auswirken, auch wenn sie sich nicht in (spezifizierten) Ansätzen im Haushalt des Landes oder seiner Finanzplanung erscheinen. Entsprechendes gilt für ausgelagerte Einrichtungen des Landes, für deren Aufgabenerfüllung es aber verantwortlich ist. Soweit durch solche Entscheidungen der Gestaltungsspielraum des Parlaments für künftige Haushaltsperioden nennenswert beeinträchtigt

---

<sup>44</sup> BVerfGE 108, 186 (219) – Altenpflege.

wird, ist auch seine Zustimmung erforderlich. Andernfalls würde die Haushaltsautonomie des Parlaments – mangels verwirklichter Alternativen – rasch zu einer bloßen Worthülse verkommen.

## *II. Anspruchsinhaber*

### 1. Ansprüche der einzelnen Abgeordneten

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat zur Inhaberschaft der Informationsrechte<sup>45</sup> festgehalten, dass „Träger des parlamentarischen Fragerechts ... der einzelne Abgeordnete selbst“ ist.<sup>46</sup> Daraus folgt, dass es der einzelne Abgeordnete ist, der einen *Anspruch* auf die inhaltliche Beantwortung der von ihm eingebrachten Anfragen durch die Regierung hat.<sup>47</sup> Es ist nicht nur ein Fragerecht des gesamten Parlaments, das verfassungsrechtlich gewährleistet ist. Das Fragerecht ist ein originäres Recht des einzelnen Abgeordneten, das nicht zuletzt auch ein Instrument des Minderheitenschutzes ist.<sup>48</sup> Es handelt sich nicht nur um einen Anspruch auf Teilhabe an den Informationen, dessen Adressat allein das Parlament wäre.<sup>49</sup> Der einzelne Abgeordnete hat einen Anspruch darauf, dass seine Fragen „erschöpfend“ beantwortet werden.<sup>50</sup> Er hat einen Anspruch auf „umfassende Information“.<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> Oben S. 4, 5.

<sup>46</sup> VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48 (49).

<sup>47</sup> VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48 (49); *Achterberg/Schulte*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Art. 38 Rdn. 90: „umfassender Informationsanspruch der Abgeordneten“, m.w.N.; *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 38 Rdn. 72; Art. 43 Rdn. 19.

<sup>48</sup> VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48 (49).

<sup>49</sup> VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48 (50).

<sup>50</sup> BVerfG, NJW 1996, 2085; *Achterberg/Schulte*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Art. 38 Rdn. 90.

<sup>51</sup> VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48 (50).

## 2. Ansprüche der Fraktion

Die Fraktionen sind teilrechtsfähige Körperschaften des Verfassungsorgan Landtag. Sie sind in der Geschäftsordnung an verschiedenen Stellen mit eigenen Rechten ausgestattet. Sie können aber auch gebündelt die Rechte ihrer Mitglieder wahrnehmen.

### *III. Anspruchsgegner*

An erster Stelle haben die Landesregierung als Kollegium und ihre einzelnen Mitglieder<sup>52</sup> die Informationsansprüche zu erfüllen. Den Mitgliedern der Regierung ist die verfassungsrechtliche Verpflichtung auferlegt, „auf Fragen Rede und Antwort zu stehen“. Sie haben „den Abgeordneten die zur Ausübung ihres Mandats erforderlichen Informationen zu verschaffen“.<sup>53</sup>

Die Ansprüche können sich aber auch gegen den Landtag als Ganzes richten, wenn er über die begehrten Informationen verfügt. Dem entspricht § 16 Abs. 1 GO LT, der den Mitgliedern des Landtags das Recht einräumt, alle Akten und Unterlagen einzusehen, die sich in der Verwahrung des Landtags befinden. Ansprüche gegen andere Verfassungsorgane hat das Bundesverfassungsgericht - eher beiläufig - in einem der sehr seltenen Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG zur Beilegung von Streitigkeiten innerhalb eines Landes mit Zurückhaltung betrachtet, aber grundsätzlich nicht ausgeschlossen.<sup>54</sup>

Das Gericht hatte aber einen Anspruch der einzelnen Abgeordneten gegen den Landesrechnungshof auf Vorlage der jährlichen Prüfberichte an den Landtag ab-

---

<sup>52</sup> Art. 51 LVerf.: Die Landesregierung besteht aus dem Ministerpräsidenten und den Landesministern.

<sup>53</sup> BVerfGE 13, 123; 57, 1 (5); bestätigt in BVerfGE 92, 130 (136), wenn auch zurückhaltender in der Diktion.

<sup>54</sup> BVerfGE 92, 130 (136).

gelehnt.<sup>55</sup> Die sehr knapp begründete Entscheidung, welche die Rechte der einzelnen Abgeordneten deutlich kritischer als sonst sieht, ist allerdings im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ergangen und die Ausführungen des Gerichts betrafen nur die Antragsbefugnis, also bestenfalls eine summarische Prüfung materieller Fragen. Hinzu kommt, dass Besonderheiten des Landesverfassungsrechts von Thüringen eine Rolle spielten. In der Verfassung des Freistaates Thüringen sind die Informationsansprüche der einzelnen Abgeordneten in einer Weise detailliert und differenziert geregelt, die weder mit dem Grundgesetz noch mit der Verfassung von Nordrhein-Westfalen vergleichbar ist. Die Grenzziehungen des Bundesverfassungsgerichts in dieser Entscheidung sind daher nur sehr eingeschränkt auf das Landesverfassungsrecht von Nordrhein-Westfalen übertragbar.

Ein Anspruch des einzelnen Abgeordneten auf Einsichtnahme in die Rechnungshofberichte, sobald sie denn dem Parlament oder der Regierung vorliegen, ist durch die Entscheidung aber jedenfalls nicht ausgeschlossen worden. Es ging lediglich um die Frage, ob eine unmittelbare Rechtsbeziehung zwischen dem einzelnen Abgeordneten und dem Rechnungshof besteht.

#### *IV. Inhalt und Umfang der Informationsansprüche*

##### 1. Grundsatz

Die Regierung trifft die Pflicht zu einer vollständigen und zutreffenden Antwort auf die Fragen des Abgeordneten.<sup>56</sup> Sie muss dabei den in der Ministerialbürokratie vorhandenen Sachverstand und die dort gesammelten Tatsachen ausschöpfen. Darüber hinaus ist sie grundsätzlich auch verpflichtet, sich kundig zu machen, soweit die begehrten Informationen im Bereich der Exekutive nicht vorhanden sind.

---

<sup>55</sup> BVerfGE 92, 130 (136); vgl. auch OVG Münster, NVwZ 2003, 1526, das einen Anspruch des einzelnen Kammermitglieds auf Einsichtnahme in den Prüfbericht verneint; eingehend zum Problemkreis *Grupp*, in: Festschrift Mußgnug, 163 ff.

<sup>56</sup> VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48 (50).

Eher beiläufig, aber in der Diktion eindeutig, hatte das Bundesverfassungsgericht schon im Jahre 1981 davon gesprochen, dass die Mitglieder der Regierung die allgemeine Verpflichtung treffe, den Abgeordneten „die erforderliche Information zu verschaffen“.<sup>57</sup> Unter Beachtung der vom Bundesverfassungsgericht genannten Vorbehalte: Schutz der eigenverantwortlichen Kompetenzausübung der Regierung und (präventiver) Schutz der Funktionsfähigkeit der Regierung,<sup>58</sup> muss die Regierung sich notfalls auch die notwendigen *Informationen verschaffen*.<sup>59</sup>

## 2. Gegenständliche Erstreckung

Nach dem zuvor Gesagten hat die Regierung die Abgeordneten umfassend und zutreffend zu unterrichten. Sie hat sich die erforderlichen Informationen notfalls auch von Dritten zu beschaffen. Damit stellt sich aber sogleich die Frage, ob sich diese Pflicht auch auf Informationen erstreckt, die sich auf private Einrichtungen und Unternehmen beziehen oder nur dort vorhanden sind.

### a) Grundlagen

Im Recht der Untersuchungsausschüsse ist nicht sicher, ob und in welchem Umfang sich die Kontrollrechte des Parlaments auch auf Gegenstände erstrecken, die natürliche und juristische Personen des Privatrechts betreffen. Im Grundsatz mögen hier die Rechte der Privatpersonen, namentlich ihre Grundrechte, (enge) Grenzen setzen. Mit der Bereitstellung der entsprechenden Mittel in Verbindung mit der Aufstellung von Richtlinien für ihre (diskriminierungsfreie) Vergabe mögen hier bereits die Rechte des Parlaments und seiner Mitglieder erschöpft sein.

### b) Privatrechtssubjekte in der Trägerschaft des Staates

Etwas anderes gilt jedoch für die juristischen Personen des Privatrechts, die vom Land oder den seiner Aufsicht unterliegenden Einrichtungen (mit-)getragen wer-

---

<sup>57</sup> BVerfGE 57, 1 (5).

<sup>58</sup> BVerfGE 110, 199 (216).

<sup>59</sup> BayVerfGH, Urteil v. 26.7.2006 – Vf. 11-IVa-05, S. 47: zu Nachforschungen verpflichtet, soweit ihr Verantwortungsbereich geht.

den. Die Regierung bleibt vor allem „hinsichtlich der Betätigung in privatwirtschaftlichen Unternehmen zur Rechnungslegung verpflichtet und hat sich der Überprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu unterziehen“. Sie darf sich nicht pauschal auf Nichtwissen, Persönlichkeitsschutz oder Geschäftsgeheimnisse der vom Land beherrschten Unternehmen und Einrichtungen stützen, um ihr unangenehme Tatsachen auf diese Weise vor der Parlamentsöffentlichkeit zu verbergen.<sup>60</sup>

Als Grundlinie ist festzuhalten, dass diejenigen Privatrechtssubjekte, die vom Staat oder seinen Einrichtungen getragen werden, grundsätzlich vom Staat geleitet und beaufsichtigt werden müssen. Der bloße Wechsel der Rechtsform darf nicht dazu führen, dass die Verantwortlichkeit des Staates für die von ihm geschaffenen und beherrschten „Trabanten“ zu Ende geht. Jedenfalls soweit sich die Aufsichtspflicht des Staates erstreckt, reicht auch der Informationsanspruch des Parlaments und des einzelnen Abgeordneten.

#### c) Privatrechtssubjekte im Übrigen

Untersuchungsausschüsse dürfen sich auch mit Fragen befassen, die Privatpersonen zum Gegenstand haben, an denen der Staat in keiner Weise beteiligt ist. Der Staat und das Parlament müssen sich auch über diese Bereiche informieren können. Nur so können sie sachgerecht entscheiden, ob Handlungsbedarf für den Staat besteht. Allerdings reicht der Grundrechtsschutz der Betroffenen wesentlich weiter und steht regelmäßig umfassenden Informationsansprüchen entgegen.

Auch bietet insoweit das Budgetrecht regelmäßig keine Grundlage für (ausforschende) Eingriffe. Das wird selbst dann angenommen, wenn der Staat Subventionen zur Verfügung stellt. Lediglich die zweckentsprechende Verwendung der Mittel soll der Kontrolle des zahlenden Staates unterliegen. Unabhängig davon, wo die Grenzen im Detail verlaufen, ist aber eine Ausnahme von diesen Regeln aner-

---

<sup>60</sup> BVerfGE 98, 145 (161); ebenso BayVerfGH, Urteil v. 26.7.2006 – Vf. 11-IVa-05, S. 48, ausdrücklich auch für „gemischtwirtschaftliche“ Unternehmen, wenn sie von der öffentlichen Hand „beherrscht“ werden. Dabei haben bundesrechtlich geregelte Geheimhaltungspflichten auch im Verfassungsraum der Länder nicht „zwangsläufig“ Vorrang (S. 50); vgl. auch *Poppenhäger*, ThürVBl 2000, 152 (155).

kannt: Privatrechtssubjekte, die ganz überwiegend aus öffentlichen Mitteln unterhalten werden, müssen im Hinblick auf Transparenzpflichten ebenso behandelt, wie Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft.

Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform gelten, die nicht vom Staat getragen werden, sind in gleichem Maße wie Eigengesellschaften oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen rechenschaftspflichtig, wenn sie maßgebend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. In diesem Fall sind dem Parlament und den einzelnen Abgeordneten hinreichende Informationen für die Entscheidung über die Bewilligung der betreffenden Mittel zur Verfügung zu stellen. Wenn ein Privatrechtssubjekt nur durch öffentliche Mittel am Leben erhalten wird, müssen die Umstände der Subventionsgewährung und –verwendung in allen Details den verantwortlichen Repräsentanten des Volkes für ihre Entscheidung zur Verfügung stehen. Sie müssen spezifizierte und kontrollierbare Vorgaben für die Mittelverwendung machen.<sup>61</sup> Andernfalls verletzen sie ihre Pflichten als Haushaltsgesetzgeber und können ihren Kontrollauftrag nicht ausführen.

### 3. Informationen zur Reorganisation der RAG

Das Budgetrecht des Parlaments schließt einen „Anspruch des Parlaments wie der einzelnen Abgeordneten darauf ein, dass ihnen die für eine sachverständige Beurteilung des Haushaltsplans erforderlichen Informationen nicht vorenthalten werden“.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> BayVerfGH, Urteil v. 26.7.2006 – Vf. 11-IVa-05, S. 49; *Masing*, Parlamentarische Untersuchung privater Sachverhalte, S. 328 f., 335; allg. zu Frage- und Informationsrechten der Abgeordneten *Plattner*, LKV 2005, 99; zur Transparenz öffentlicher Unternehmen *Rottmann*, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen Bd. 29 (2006), S. 259; ferner *Säcker*, FS Rebmann, 1989, 781.

<sup>62</sup> BVerfGE 110, 199 (225), unter Berufung auf BVerfGE 70, 324 (355), wo dieses Ergebnis ebenfalls schon festgestellt wird, allerdings – anders als in der jüngeren Entscheidung – noch auf die Statusgewährleistung nach Art. 38 I abgestellt wird; ähnlich Ableitung von Ansprüchen der einzelnen Abgeordneten auf Beantwortung ihrer Fragen durch die Verfassungsgerichte auf Landesebene: VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48 (49); BayVerfGH, VerfGH 54, 62 (73); Urteil v. 26.7.2006 – Vf. 11-IVa-05, S. 45.

#### a) Haushaltsrechtliche Bedeutung der Reorganisation

Die geplante Reorganisation der RAG bedeutet letztlich eine Umschichtung oder Veräußerung von Landesvermögen. Der Aufbau eines nicht steinkohlebezogenen Unternehmensbereichs („weißer Bereich“) durch ein Unternehmen, das von Anfang an ganz überwiegend aus Steuermitteln finanziert worden ist, stellt nur dann keine verbotene Zweckentfremdung öffentlicher Mittel dar, wenn diese Vorgehensweise *einzig* den Zweck hatte, Rückstellungen zur Absicherung künftiger Ansprüche gegen das Unternehmen zu bilden und dabei eine marktgerechte Verzinsung des eingesetzten Kapitals zu erzielen. Die Steinkohlebeihilfen sind eindeutig zur Fortführung und sozialverträglichen Abwicklung des Steinkohlebergbaus und nicht zum Aufbau eines international tätigen Großunternehmens gewährt worden. Soweit sie (zulässigerweise) in den „weißen Bereich“ investiert worden sind, muss dieser uneingeschränkt den Subventionsgebern zur Verfügung stehen. Aus der Sicht des Haushaltsrechts handelt es sich um (anteiliges) Landesvermögen.

#### b) Der besondere Informationsbedarf

Für die weitere Gewährung von Subventionen aus dem Landeshaushalt für die RAG (Steinkohlebeihilfen) sind detaillierte Informationen über die Verwendung dieses Vermögens erforderlich. Das schließt einen möglichen Verkauf oder Börsengang ein. Nur so kann eine sachkundige Entscheidung über die Notwendigkeit weiterer Zahlungen aus Steuermitteln und die Abdeckung von Risiken für den Landeshaushalt erfolgen.

Besonders dezidiert hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen die Bindung des Haushaltsgesetzgebers an das Wirtschaftlichkeitsgebot als Ausprägung des rechtsstaatlichen **Verhältnismäßigkeitsprinzips** betont.<sup>63</sup> Ihm sei jedenfalls das Erfordernis zu entnehmen, ein bestimmtes Ziel mit dem ge-

---

<sup>63</sup> VerFGH NW NWVBl 2004, 419 (425); zust. *Birk*, Festschrift Selmer, 2004, 589 (595), der aber zu Unrecht „Einigkeit“ in diesem Punkt konstatiert; aus demselben Blickwinkel *Tappe*, NWVBl. 2005, 209 (211); ebenso, aber ohne Zitat des Gerichts *Hüsken/Mann*, DÖV 2005, 143 Fn. 1; krit. zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgebots zur Beurteilung von Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers *Gumboldt*, NVwZ 2005, 36 (41).

ringst möglichen Einsatz von Mitteln zu erreichen.<sup>64</sup> Damit ist Minimierungsaspekt des ökonomischen Prinzips angesprochen. Der Haushaltsgesetzgeber ist danach verfassungsrechtlich verpflichtet, das erstrebte Ziel mit dem geringsten Aufwand zu verfolgen. Das kann auch eine *sofortige* Einstellung jeglicher Steinkohleförderung bedeuten, wenn die finanziellen Folgen („Ewigkeitslasten“, Schadensersatzansprüche, volle soziale Absicherung der Arbeitnehmer im Bergbau, Struktureffekte) geringer sind, als die Fortführung des Steinkohlebergbaus; und sei es auch nur in reduzierter Form. Diese Alternative muss der Haushaltsgesetzgeber eingehend in seiner Erwägungen einbeziehen, wenn er nicht gegen das verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot verstoßen will. Vor der Ermächtigung zur Zahlung von Subventionen, die einen nennenswerten Teil der gesamten Ausgaben des Landes ausmachen, muss er erneut prüfen, ob nicht die Verweigerung der Zahlungen kostengünstiger ist.

Der Widerruf von bestandskräftigen Bewilligungsbescheiden kann selbst dann wirtschaftlicher sein, wenn er Schadensersatzansprüche auslösen würde. Er müsste dann auch erfolgen. Dem Haushaltsgesetzgeber ist es unbenommen, die Bewilligung der Mittel zu verweigern und dadurch eventuell einen Schadensersatzanspruch auszulösen.

Die angebliche oder tatsächliche Gewährleistung von Energiesicherheit für ganz Deutschland gehört dabei *nicht* zu den Aufgaben, für die das Land zuständig ist. Sie darf bei der Entscheidung des Landesgesetzgebers über die Ermächtigung zur Zahlung von Subventionen im Haushaltsgesetz des Landes keine Rolle spielen.

#### 4. Zwischenergebnis

Der Haushaltsgesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen darf Subventionen in dreistelliger Millionenhöhe für ein einzelnes Unternehmen nur dann bewilligen, wenn er über alle entscheidungserheblichen Umstände hinreichend informiert ist

---

<sup>64</sup> VerGH NW NWVBI 2004, 419 (422), unter Berufung auf: VerGH RhPf, NVwZ-RR1998, 145 (149); Gröpl, in: Bonner Kommentar, Art. 110 (2001) Rdn. 141; krit. *Wendt/Elicker*, VerwArch 2004, 471 (474 f.).

und die Gewährung der Subventionen die kostengünstigste Lösung zur Verwirklichung des erstrebten Zieles ist. Die Sicherung der Energieversorgung für ganz Deutschland ist nicht Aufgabe eines Landes.

#### *V. Grenzen des Anspruchs*

Fragerecht und Antwortpflicht genießen Verfassungsrang. Sie können deshalb nur Beschränkungen unterliegen, die sich aus der Verfassung selbst ergeben. In der Rechtsprechung wird das Fragerecht der Abgeordneten und die korrespondierende Antwortpflicht der Regierung dementsprechend unter zwei Vorbehalte gestellt: die Funktionsfähigkeit der Regierung darf nicht beeinträchtigt werden (1.), und für die Bestimmung von Art und Weise der Beantwortung sowie in „gewissem Umfang“ auch der Zeitpunkt der Antwort soll es eine Einschätzungsprärogative der Regierung geben (2.).<sup>65</sup> Bei der Frage nach Informationen, die private Dritte, die nicht vom Staat oder seinen Einrichtungen getragen werden, können darüber hinaus noch entgegenstehende Rechte dieser Dritten zu beachten sein (3.).

#### 1. Funktions- und Arbeitsfähigkeit der betroffenen Verfassungsorgane

##### a) Regierung

Es besteht ein „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“, in den die anderen Staatsgewalten nicht eingreifen dürfen. Seine Grundlage ist das in Art. 3 LVerf. und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG normierte Gewaltenteilungsprinzip. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen stützt sich demgegenüber maßgebend auf die so genannte Verfassungsorgantreue und leitet aus ihr ab, dass „die Verfassungsorgane und ihre Gliederungen zur gegenseitigen Rücksichtnahme“ verpflichtet seien und den Funktionsbereich bei der Ausübung ihrer Befugnisse zu respektieren hätten, den die „davon mitbetroffenen Staatsorgane in eigener Verantwortung wahrzunehmen haben“.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> VerfGH NW, DVBl. 1994, 48 (50).

<sup>66</sup> VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48 (50).

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortlichkeit umfasst einen Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung, in den auch ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss mit seinen Informationsrechten nicht eingreifen darf. Dieser geschützte Bereich exekutiven Handelns „steht im Zusammenhang und ist teilweise deckungsgleich mit der Notwendigkeit“, die „Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Regierung“ zu sichern, die Verfassungsrang besitzt.<sup>67</sup> Daraus ergeben sich vor allem Grenzen für die Beantwortungspflicht. Die Regierung ist der Antwortpflicht ganz oder teilweise enthoben, wenn sie sonst ihre übrigen Aufgaben in „unvertretbarem Umfang“ vernachlässigen müsste oder gar „ein Zustand der Funktionsunfähigkeit in diesen Bereichen zu besorgen wäre“.<sup>68</sup>

#### b) Parlament

Der Informationsanspruch des einzelnen Abgeordnete oder einer Vereinigung von Abgeordneten kann nicht nur in Konflikt mit der Funktionsfähigkeit der Regierung, sondern auch des Verfassungsorgans Parlament geraten. Auch gegenüber dem Gesamtparlament muss der Abgeordnete sein Recht so ausüben, dass das „Funktionsinteresse der Gesamtheit“ nicht verletzt wird.<sup>69</sup> Das Parlament darf deshalb die Wahrnehmung des Informationsanspruchs im Interesse einer geordneten Wahrnehmung und sachgerechten Erfüllung an recht weit reichende Bedingungen knüpfen.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> VerFGH NRW, OVGE 18, 316; DVBl. 1994, 48 (50); für das Bundesrecht: BVerfGE 67, 100 (139) *Stern*, AöR 109, 199 (239); *Vogelsang*, ZRP 1988, 5 (7).

<sup>68</sup> VerFGH NRW, DVBl. 1994, 48 (50).

<sup>69</sup> VerFGH NRW, DVBl. 1994, 48 (50).

<sup>70</sup> VerFGH NRW, DVBl. 1994, 48 (50), unter Berufung auf: BVerfGE 80, 188 (218 f.); 84, 304 (321 f.), wo aber die Ausschussbildung zur beurteilen war und nur ganz peripher der Informationsanspruch erwähnt wird. Es finden sich allerdings allgemeine Ausführungen zur Geschäftsbefugnis.

## 2. Art und Weise sowie Zeitpunkt der Beantwortung

### a) Einschätzungsprärogative der Regierung

Der Landtag hat ausführliche Regelungen zur Einbringung von parlamentarischen Anfragen aufgestellt (§§85-90 GO LT). Da entsprechende Regelungen zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Regierung fehlen, hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen der Regierung eine begrenzte *Einschätzungsprärogative* zur Wahrung ihrer Funktions- und Arbeitsfähigkeit bei der Entscheidung über Art und Weise der Beantwortung von Fragen sowie in Grenzen auch über den Zeitpunkt der Antwort eingeräumt.<sup>71</sup>

In diesem Zusammenhang hat er ihr überlassen, „in welchem Umfang sie auf Einzelheiten eingeht“. Dabei sei jedoch auf die Besonderheiten des Einzelfalles abzustellen.<sup>72</sup> Als Beurteilungskriterien nennt er:

- politischer Stellenwert der angesprochenen Problematik
- ihr Schwierigkeitsgrad
- Dringlichkeit des in der Frage zum Ausdruck kommenden Informationsbedürfnisses
- Inanspruchnahme der Ministerialverwaltung durch anderweitige Aufgaben. Eine Bezugnahme auf frühere Antworten zu einer „im wesentlichen inhaltsgleichen Frage“ soll zulässig sein. Entsprechendes soll für einen Verweis auf einen anstehenden Untersuchungsausschuss gelten.<sup>73</sup>

### b) Verfassungsgerichtliche Überprüfung

Die wertende Einschätzung der Regierung soll nicht in „allen Einzelheiten“ einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterliegen. Die Regierung brauche vor allem nicht den Nachweis zu führen, dass die Grenze der Funktionsfähigkeit *im Einzelfall* erreicht gewesen sei.<sup>74</sup> Dem wird zwar im Schrifttum mit erwägenswerten

---

<sup>71</sup> DVBl. 1994, 48 (50), unter Berufung auf HambVerfGH, HmbJVBl. 1978, 11; Geck, Fragestunde, S. 75; Bodenheim, ZParl. 1980, 39 (52 f.); a.A. Platter, LKV 2005, 99 (102).

<sup>72</sup> VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48 (51).

<sup>73</sup> VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48 (51).

<sup>74</sup> VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48 (51).

Gründen widersprochen,<sup>75</sup> doch ist für praktische Zwecke der Standpunkt des für das Land zuständigen Verfassungsgerichts für die weitere Prüfung zugrunde zu legen.

Bei der Ausübung ihrer Einschätzungsprärogative hat sich die Regierung aber an ihrer Pflicht zu vollständiger und zutreffender Antwort zu orientieren. Die Erfüllung dieser Pflicht unterliegt der uneingeschränkten Kontrolle durch das Verfassungsgericht. Wesentliche Grundlage für die gerichtliche Beurteilung sind die Gründe, welche die Regierung angibt, warum sie eine inhaltliche Antwort ganz oder teilweise (zunächst) ablehnt.<sup>76</sup> Den Formulierungen, welche die Regierung bei der Behandlung der kleinen Anfragen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gewählt hat kommt damit erhöhte Bedeutung zu.

Aber auch wenn sie diese Pflicht erfüllt, kann in Ausnahmefällen ein Verfassungsverstoß vorliegen. Für die Beurteilung, ob eine Antwort zu lange herausgezögert worden ist, können die Regeln der Geschäftsordnung des Landtags über die zeitliche Behandlung von Anfragen als Anhaltspunkt herangezogen werden.<sup>77</sup>

### 3. Entgegenstehende Rechte Dritter

Da die RAG aus haushaltsrechtlichen Gründen insgesamt als (anteiliges) Landesvermögen einzustufen ist,<sup>78</sup> kann es prinzipiell gegenüber dem wirtschaftlichen Träger des Unternehmens aus verfassungsrechtlichen Gründen keine Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse geben. Andernfalls müsste das Land mit sofortiger Wirkung seine Zahlungen einstellen.

---

<sup>75</sup> *Vogelsang*, ZRP 1988, 5 (8); *Weis*, DVBl. 1988, 268 (272 f.).

<sup>76</sup> VerFGH NRW, DVBl. 1994, 48 (52).

<sup>77</sup> VerFGH NRW, DVBl. 1994, 48 (51).

<sup>78</sup> Oben S. 16.

Soweit es um diese finanzrechtlichen Fragen geht, können auch Persönlichkeitsrechte der handelnden Personen nicht betroffen sein.<sup>79</sup> Das Unternehmen als juristische Person kann nicht Träger des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG sein. Unternehmen können nicht die dafür notwendig vorausgesetzte Menschenwürde haben.<sup>80</sup>

## **B. Erfüllung des Anspruchs durch die bisher zur Verfügung gestellten Informationen**

Spätestens bei der Beratung des Haushaltsgesetzes, in welches Ermächtigungen zu Zahlungen für die Steinkohle oder das Eingehen von dahingehenden finanziellen Verpflichtungen aufgenommen werden, müssen weitere detaillierte Informationen über die künftige Haftung und die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel vorliegen. Das betrifft vor allem den erzielbaren Erlös aus der Veräußerung des „weißen Bereichs“ der RAG, der zur Deckung künftiger finanzieller Risiken für den Landeshaushalt dienen muss.

Entsprechendes gilt, wenn Abkommen unter Beteiligung des Landes geschlossen werden, welche den Entscheidungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers in künftigen Haushaltsperioden nennenswert einschränken.

Dem Haushaltsgesetzgeber müssen vor der Bewilligung weiterer Mittel für die Steinkohle und der Übernahme von finanziellen Risiken aus der Umstrukturierung detaillierte und substantiierte Informationen über die für den Steuerzahler günstigste Lösung vorliegen unter Einschluss von bisher nicht diskutierten Lösungen,

---

<sup>79</sup> Tendenzuell zurückhaltend zum Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrecht gegenüber dem Informationsanspruch *Raap*, NJW 1997, 508 (509); allg. zum Problem: *Vogelsang*, ZRP 1988, 5 (8); *Masing*, Parlamentarische Untersuchungen, S. 128 ff., 142 ff., 153 ff.; Konzentration auf personenbezogene Daten bei *Burkholz*, VerwArch 1993, 203 (213 ff.).

<sup>80</sup> *Dreier*, in: *Dreier I*, Art. 2 I Rdn. 81, mit Nachweisen für die ganz h.M. im Verfassungsrecht, der allerdings selbst eine Ausnahme für den Ehrschutz macht; *Masing*, Parlamentarische Untersuchung privater Sachverhalte, S. 135; weniger klar *Kestler*, ZParl. 2001, 258 (266 f.); a.A. BGH, NJW 1994, 1281 und weite Teile der zivilrechtlichen Rspr., welche die Verwurzelung in der Menschenwürde völlig ignoriert; offen gelassen von BVerfG, NJW 1994, 1784.

wie der *sofortigen* Einstellung des Bergbaus unter voller sozialer Absicherung der betroffenen Arbeitnehmer.

Dies ist neben der Haushaltsautonomie des Parlaments auch Folge des Wirtschaftlichkeitsgebots, wie es der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen versteht. Dieses Gebot deutet er als Ausprägung des allgemeinen Übermaßverbots, das nach seiner Auffassung nicht nur die Exekutive beim Haushaltsvollzug, sondern auch den (Haushalts-)Gesetzgeber bei der Entscheidung über Haushaltsansätze bindet.

### *1. Informationen durch den Haushaltsentwurf*

Der Landeshaushalt für das Haushaltsjahr 2007<sup>81</sup> ist am 30. August 2006 eingebracht.<sup>82</sup> Er wurde in der 3. Lesung am 24. Januar 2007 angenommen<sup>83</sup> und unter dem 30. Januar 2007 verkündet. Der durch das Gesetz festgestellte Haushaltsplan sieht in Kapitel 08 050 in Titel 683 20 Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung und an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen Ausgaben in Höhe von 564 Mio. Euro vor.

Die Erläuterungen zu diesem Titel verweisen auf den Zuwendungsbescheid des Bundes für den Zeitraum von 2006 bis 2008 und eine „Vorschaltvereinbarung“ zwischen dem Bund und dem Land. Diese Vereinbarung sähe folgende Landesbeteiligung vor: Haushaltsjahr 2007 564,0 Mio. Euro

Haushaltsjahr 2008 540,0 Mio. Euro

Haushaltsjahr 2009 516,0 Mio. Euro.

Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass die „Jahresplafonds“ jeweils jährlich nachschüssig ausbezahlt werden.

---

<sup>81</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung vom 18.08.2006, Drucksache 14/2300.

<sup>82</sup> 1. Lesung - Einbringung Plenarprotokoll 14/35, S.3812-3818, 3821-3881, 3892-3893.

<sup>83</sup> Plenarprotokoll 14/49, S.5513-5568.

In Titel 972 10 ist eine (globale) Minderausgabe in Höhe von 50 Mio. Euro veranschlagt. Sie war im Haushaltsjahr 2006 noch nicht vorgesehen gewesen. Zur Erläuterung wird dargelegt, dass die Landesregierung davon ausgehe, dass „im Rahmen der Ausführung des Zuwendungsbescheides des Bundes über die Jahresplafonds 2006 bis 2008 ... dort festgelegte Einspar- und Flexibilitätsregelungen zu Rückzahlungen oder Minderausgaben führen“ würden.

Diese Informationen sind im Lichte der zuvor entwickelten Anforderungen sehr dürftig und nicht geeignet den Informationsbedarf des interessierten Abgeordneten zu decken. Darüber bestehen Zweifel an der Beachtung des haushaltsverfassungsrechtlichen Prinzips der Wahrheit und Klarheit der Veranschlagung. Anstelle der von der Landesregierung erhofften Minderausgabe in Höhe von 50 Mio. Euro haben RAG/DSK noch vor Verabschiedung des Haushalts zusätzliche Forderungen in Höhe von 163 Mio. Euro gestellt<sup>84</sup> und mit Entlassungen bei Nichterfüllung gedroht.

Der gesteigerte Informationsanspruch des Parlaments und der Abgeordneten im Rahmen ihres Budgetrechts ist damit jedenfalls noch nicht erfüllt. Namentlich können sie nicht abschätzen, ob es Alternativen gibt, die geringer Ausgaben für das Land zur Folge habe, also das Wirtschaftlichkeitsgebot beachten.

## *II. Beantwortung von Anfragen des Abgeordneten Priggen*

### *1. Ausgangslage*

Der Abgeordnete Priggen hat schon seit mehreren Jahren versucht, mehr Licht in die Subventionierung des deutschen Steinkohlebergbaus zu bringen und Informationen über die künftig auf das Land zukommenden finanziellen Lasten zu erlangen. Dazu hat er sich nicht zuletzt des Instruments der kleinen Anfrage bedient. Die dort gestellten Fragen dienten auch dazu, Alternativen zu ermitteln, die mit

---

<sup>84</sup> Vgl. dazu die Antwort der Landeswirtschaftsministerin auf die mündliche Anfrage des Abg. Priggen v. 22.01.2007.

geringeren Ausgaben oder finanziellen Risiken verbunden sind. Für die Entscheidung über den jetzt beschlossenen Haushalt waren vor allem die Anfrage aus den Monaten September und Oktober 2006 von gesteigerter Bedeutung.<sup>85</sup>

Die Landesregierung hat ihre Pflicht zur vollständigen und zutreffenden Beantwortung der Anfragen des Abgeordneten Priggen als solche nicht in Frage gestellt. Allerdings hat sie verschiedene Antworten unter Hinweis auf fehlende Kenntnis oder den Schutz von Geschäftsgeheimnissen verweigert.

## 2. Antworten

Die bisher von der Landesregierung auf Anfragen der Fraktion „Bündnis 90/Die Grünen“ und des Abgeordneten Priggen erteilten Auskünfte erfüllen nicht in vollem Umfang den oben entwickelten Anforderungen. Vor allem bedürfen die Antworten auf folgende Fragen einer näheren Untersuchung: Frage 2 in Anfrage 943,<sup>86</sup> Frage 2 in Anfrage 944,<sup>87</sup> Frage 5 in Anfrage 945,<sup>88</sup> Frage 5 in Anfrage 947,<sup>89</sup> Fragen 1, 2, 3 und 4 in Anfrage 950,<sup>90</sup> Fragen 1 und 5 in Anfrage 952<sup>91</sup>.

### a) Frage 2 in Anfrage 943

Die Zuordnung des Bildungsbereichs der RAG (RAG-Bildung GmbH) kann bedeutsam für die Überprüfung einer zweckentsprechenden Verwendung der Stein-

---

<sup>85</sup> Kleine Anfrage 943 v. 12.09.2006, Drucksache 14/2524; kleine Anfrage 944 v. 12.09.2006, Drucksache 14/2525; kleine Anfrage 945 v. 12.09.2006, Drucksache 14/2526; kleine Anfrage 946 v. 12.09.2006, Drucksache 14/2527; kleine Anfrage 947 v. 12.09.2006, Drucksache 14/2528; kleine Anfrage 948 v. 12.09.2006, Drucksache 14/2529; kleine Anfrage 949 v. 12.09.2006, Drucksache 14/2530; kleine Anfrage 950 v. 12.09.2006, Drucksache 14/2531; kleine Anfrage 951 v. 12.09.2006, Drucksache 14/2532; kleine Anfrage 952 v. 12.09.2006, Drucksache 14/2533; kleine Anfrage 953 v. 12.09.2006, Drucksache 14/2534; kleine Anfrage 954 v. 12.09.2006, Drucksache 14/2535; kleine Anfrage 955 v. 12.09.2006, Drucksache 14/2536; kleine Anfrage 956 v. 12.09.2006, Drucksache 14/2537; kleine Anfrage 957 v. 12.09.2006, Drucksache 14/2538.

<sup>86</sup> LT-Drucksache 14/2524; Antwort in LT-Drucksache 14/2915.

<sup>87</sup> LT-Drucksache 14/2525; Antwort in LT-Drucksache 14/2933.

<sup>88</sup> LT-Drucksache 14/2526; Antwort in LT-Drucksache 14/2934.

<sup>89</sup> LT-Drucksache 14/2528; Antwort in LT-Drucksache 14/2936.

<sup>90</sup> LT-Drucksache 14/2531; Antwort in LT-Drucksache 14/2939.

<sup>91</sup> LT-Drucksache 14/2533; Antwort in LT-Drucksache 14/2940.

kohlebeihilfen sein. Seine Zuordnung bei der geplanten Neuorganisation beeinflusst den Subventionsbedarf. Für die Entscheidung, welche Zuordnung für das Land mit den geringsten Aufwendungen verbunden ist, spielt die Ertragssituation der GmbH eine maßgebende Rolle. Dafür sind nicht nur die Anteile des Umsatzes mit verbundenen Unternehmen entscheidungserheblich, sondern auch die Ertragssituation in absoluten Zahlen und der Kostendeckungsgrad.

Welche schützenswerten Unternehmensinteressen einer vollständigen Beantwortung der Frage entgegen stehen könnten, ist nicht ersichtlich. Im Gegenteil bedarf es einer Klärung, ob hier nicht Zuwendungen zweckwidrig verwendet werden.

b) Frage 2 in Anfrage 944

Die nach aktiven Bergwerken aufgeschlüsselten Kosten für Wasserhaltung, für Schäden durch Bergsenkungen und für Schäden an Deichen sind für die Entscheidung über einen wirtschaftlichen Einsatz der Zuwendungen von erheblichem Belang. Nur bei voller Kenntnis dieser – vermutlich – stark differierenden Kosten kann kontrolliert werden, ob die vom Land (und dem Bund) gezahlten Mittel effizient eingesetzt werden, also der vom Subventionsgeber erstrebte Erfolg mit dem geringsten Aufwand erzielt wird. Die Landesregierung verkennt, dass der Subventionsempfänger in dieser besonderen Situation Staatsaufgaben erfüllt. Dafür müssen ihm auch Anweisungen erteilt werden können. Ohne Kenntnis spezifizierter Kostenstrukturen ist das aber nicht möglich.

Die Veröffentlichungspraxis der EU-Kommission ist in diesem Zusammenhang irrelevant, da für sie nicht das Budgetrecht des Landtages zur Diskussion steht. Das Parlament hat einen anders gearteten Informationsbedarf als die Kommission im Rahmen ihrer Beihilfekontrolle.

c) Frage 5 in Anfrage 945

Das KPMG-Gutachten sollte wesentliche Fragen im Hinblick auf eine für den Steuerzahler günstige Lösung der Problematik erbringen. Vor allem besteht Informationsbedarf über den Wert des Beteiligungsvermögens der RAG und die künfti-

gen Kosten des Steinkohlebergbaus und seiner Abwicklung einschließlich der Altlasten.

Der vom Vorstand der RAG favorisierte Börsengang führt möglicherweise zu einer erheblichen Schädigung des Landes, da auf diese Weise nicht der maximal mögliche Erlös zu erzielen ist. Der Verkauf an einen Investor („trade sale“) bringt vermutlich einen wesentlich höheren Ertrag als ein Börsengang. Das bedarf der Aufklärung. Dabei darf diese Art der Verwertung nicht verwechselt werden mit der Frage: Aufteilung des Beteiligungsvermögens oder Veräußerung im Ganzen. Beides ist in den Varianten „Börsengang“ oder „trade sale“ möglich. Erfahrungswerte sprechen dafür, dass mit einem Börsengang, in welcher Form auch immer, ein schätzungsweise 20% niedrigerer Erlös zu erzielen ist, auch wenn das Unternehmen nicht zerlegt wird.

Bei einer Veräußerung als Ganzes ist *zusätzlich* zu beachten, dass möglicherweise vom Markt ein Konglomeratsabschlag vorgenommen wird, der zu einer weiteren erheblichen Schädigung des Landes und seiner Steuerzahler führt.

Für die Beurteilung durch den Gesetzgeber ist daher eine *vollständige* Kenntnis aller ertragsrelevanten Faktoren erforderlich. Dazu bedarf es zumindest der Kenntnis der bisher erstellten Gutachten. Ihre Weiterleitung an die Abgeordneten des Landtags steht nicht im Belieben des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausführungkontrolle oder des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Die Landesregierung muss alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen, um Kenntnis vom Inhalt dieser Gutachten zu erlangen und muss diese Kenntnis auch den Abgeordneten zugänglich machen. Es ist das Parlament und nicht die Regierung, das die für jede denkbare Lösung erforderlichen Mittel bereitstellen und gegenüber den Wählern verantworten muss.

d) Frage 5 in Anfrage 947

Der erbetene aufsummierte Barwert aller Zahlungsströme ist weder zu dem vom Aktuar zugrunde gelegten Diskontierungssatz von 2,39% noch zu dem erbetenen

Diskontierungssatz von 1,5% mitgeteilt worden. Die Frage ist also ohne Angaben von Gründen im Kern nicht beantwortet worden.

e) Fragen 1, 2, 3 und 4 in Anfrage 950

Die Fragen zielen auf die Ermittlung der Kosten von Verbänden, deren einzigen Mitglieder lediglich aus der RAG AG und ihren Beteiligungen besteht. Zum Teil bestehen Überkreuzverflechtungen. Die Mitglieder des Unternehmensverbandes des deutschen Steinkohlebergbaus (UVSt) sind:

- RAG Aktiengesellschaft
- RAG Beteiligungsgesellschaft
- Deutsche Steinkohle AG
- RAG Immobilien Holding GmbH
- DSK Anthrazit Ibbenbüren GmbH
- RAG Immobilien AG
- RAG Wohnimmobilien GmbH.

Mitglieder des Gesamtverbandes des deutschen Steinkohlebergbaus (GVSt) sind:

- RAG Aktiengesellschaft
- Deutsche Steinkohle AG
- DSK Anthrazit Ibbenbüren GmbH
- Bergwerksgesellschaft Merchweiler mbH
- STEAG GmbH
- Unternehmensverband Steinkohlebergbau (UVSt)

Damit handelt es sich um zwei Einrichtungen, die der RAG-Konzern unterhält.

Es besteht aller Anlass, deren Finanzierung aufzuklären, zumal die Landesregierung selbst von „produktionskostenwirksamen“ Mitgliedsbeiträgen ausgeht.

Die gestellten Fragen sind nicht mit der Feststellung beantwortet, dass die Verbände keine unmittelbaren Zuwendungsempfänger sind. Entscheidend ist, dass ihre einzigen Mitglieder im Wesentlichen aus Steuermitteln alimentiert werden. Damit werden im wirtschaftlichen Ergebnis auch die Verbände aus Steuermitteln finanziert und der Haushaltsgesetzgeber muss die Verwendung der Mittel kennen, die ihnen zufließen.

Die Mitgliedsbeiträge zu Verbänden, die bei wirtschaftlicher Betrachtung nur ein Mitglied haben, sind nicht ohne weiteres „normale Betriebsausgaben“. Der Vergleich zu anderen Branchen ist verfehlt, da es keine weitere „Branche“ in Deutschland gibt, die wie der Steinkohlebergbau nur aus einem Unternehmen besteht, der RAG AG. Es bedarf der Aufklärung, ob Steuermittel dazu eingesetzt werden, um die weitere Bewilligung von Steuermitteln im politischen Raum zu bewirken.

#### f) Fragen 1 und 5 in Anfrage 952

Die vollständige Beantwortung von Frage 1 wird mit der Begründung abgelehnt, dass es sich um „geschützte Unternehmensdaten“ handele. Diese Begründung ist nicht hinreichend, wie bereits dargelegt worden ist (oben b). Im Übrigen dürfte es sich nur um einen Vorwand handeln, da diese Zahlen (teilweise) wenige Tage später in der Regionalpresse zu finden waren.<sup>92</sup>

Die mit Frage 5 erbetenen Angaben zu den Plänen eines Unternehmens, das einen öffentlichen Auftrag erfüllt und ganz wesentlich aus Steuermitteln finanziert wird, dürfen nicht vor dem Haushaltsgesetzgeber geheim gehalten werden. Er muss schließlich entscheiden, ob diese Mittel zu Recht gewährt werden können.

### 3. Andere zumutbare Wege der Klärung

Es bleibt zu klären, ob der Informationsanspruch des Abgeordneten Priggen dadurch erfüllt worden ist, dass die Landesregierung einen Weg aufgezeigt hat, auf dem „zumutbarerweise eine Klärung der gestellten Fragen“ erreicht werden konnte.

Es kann hier dahinstehen, ob der Abgeordnete sich auf andere Wege der Informationsbeschaffung verweisen lassen muss.<sup>93</sup> Die Regierung hat jedenfalls keine Wege aufgezeigt, wie die nicht erteilten Auskünfte beschafft werden könnten.

---

<sup>92</sup> Rheinische Post v. 2.12.2006,

<sup>93</sup> Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat die Verweisung auf ein unmittelbar bevorstehendes Untersuchungsverfahren als zumutbare Alternative ausreichen las-

#### 4. Zwischenergebnis

Die Landesregierung hat folgende Fragen nicht hinreichend beantwortet und auch keine anderen für den Abgeordneten zumutbaren Wege aufgezeigt, sich die gewünschten Informationen zu beschaffen: die Frage 2 in Anfrage 943,<sup>94</sup> die Frage 2 in Anfrage 944,<sup>95</sup> die Frage 5 in Anfrage 945,<sup>96</sup> die Frage 5 in Anfrage 947,<sup>97</sup> die Fragen 1, 2, 3 und 4 in Anfrage 950<sup>98</sup> sowie die Fragen 1 und 5 in Anfrage 952<sup>99</sup>.

### C. Ergebnis des 1. Teils

Die Landesregierung hat den Informationsanspruch des Abgeordneten Priggen verletzt, indem sie die zuvor näher bezeichneten Fragen nicht vollständig beantwortet hat.

---

sen, da dort dieselben Gegenstände wie in der Anfrage behandelt werden sollten, VerfGH NRW, NWVBl. 1994, 48 (52).

<sup>94</sup> LT-Drucksache 14/2524; Antwort in LT-Drucksache 14/2915.

<sup>95</sup> LT-Drucksache 14/2525; Antwort in LT-Drucksache 14/2933.

<sup>96</sup> LT-Drucksache 14/2526; Antwort in LT-Drucksache 14/2934.

<sup>97</sup> LT-Drucksache 14/2528; Antwort in LT-Drucksache 14/2936.

<sup>98</sup> LT-Drucksache 14/2531; Antwort in LT-Drucksache 14/2939.

<sup>99</sup> LT-Drucksache 14/2533; Antwort in LT-Drucksache 14/2940.

## 2. TEIL: ERFORDERLICHKEIT EINER GESETZLICHEN REGELUNG

Ein genereller Parlamentsvorbehalt für Verfügungen über Staatsvermögen wird nicht anerkannt. Die Verfügungsbefugnis über das Staatsvermögen soll generell der Exekutive zustehen. Auch verlangt das Budgetrecht als solche keine parlamentarische Zustimmung, auch nicht indem voraussehbare Einnahmen aus der Veräußerung etatisiert werden müssten.<sup>100</sup> Ein Gesetzesvorbehalt auf Grund der „Wesensgehaltsrechtsprechung“ des Bundesverfassungsgerichts<sup>101</sup> kommt ebenfalls nicht in Betracht, da sie auf Grundrechtseingriffe zugeschnitten ist. Ein solcher liegt hier aber regelmäßig nicht vor.

Ob die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen zur Zusammenlegung von Innenministerium und Justizministerium<sup>102</sup> in diesem Zusammenhang herangezogen werden kann, ist eher zweifelhaft.

### A. Errichtung einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts

#### *1. Institutioneller Gesetzesvorbehalt*

Juristische Personen des öffentlichen Rechts können nur durch Gesetz errichtet werden. Eine Stiftung des öffentlichen Rechts, in die der Erlös aus einer Veräußerung von den Teilen der RAG, die nicht dem Steinkohlebergbau gewidmet sind („weißer Bereich“), eingebracht werden soll, kann nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes gegründet werden, wenn ihr Rechtsfähigkeit zukommen soll. Dazu muss ein entsprechendes Parlamentsgesetz vorliegen. Entsprechendes gilt auch für Veränderung im Trägerkreis einer solchen Einrichtung.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Vgl. *Birk/Wernsmann*, DVBl. 2005, 1 (2).

<sup>101</sup> BVerfGE 49, 89 (124 ff.); 69, 1 (108 f.).

<sup>102</sup> VerfGH NRW, NJW 1999, 1243 (1244 f.).

<sup>103</sup> Das verkennen *Birk/Wernsmann*, DVBl. 2005, 1 (6).

## II. Sicherung des Landeseinflusses

Es ist alles andere als unzweifelhaft, ob die Rechtsform der Stiftung überhaupt die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Aufsicht und Kontrolle von Trägern öffentlicher Verwaltung zu erfüllen vermag. Letztlich soll sie zumindest auch Aufgaben des Landes erfüllen und Haftungsrisiken abdecken, für die letztlich die gewählten Repräsentanten des Volkes ihren Wählern gegenüber Rechenschaft ablegen müssen. Wenn die Stiftung nicht nach dem Recht des Landes Nordrhein-Westfalen errichtet wird, ist zumindest eine hinreichende Beteiligung des Landes mit Einflussmöglichkeiten auf die Stiftung zu sichern.

### B. Einbringung des Veräußerungserlöses in ein Sondervermögen

Als Sondervermögen werden Vermögensmassen bezeichnet, denen gesetzlich zur Erfüllung eng begrenzter Aufgaben ihres Trägers nach festgesetzten Regeln eine Sonderstellung eingeräumt ist, ohne dass eine selbständige juristische Person gegründet worden wäre.<sup>104</sup> In seiner Entscheidung zum „Grundstock“ hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen festgestellt, dass Art. 81 Abs. 2 Satz 1 LVerf. nicht vorschreibe, auf welchem Wege ein solches Vermögen gebildet werden könne. Die Vorschrift verlange nicht, dass ein solches Vermögen nur durch ein Sondergesetz oder durch eine entsprechende Regelung in der Landeshaushaltsordnung gebildet werden dürfe. Es dürfe auch durch ein periodisch verabschiedetes Haushaltsgesetz geschaffen werden.<sup>105</sup> Ob überhaupt eine gesetzliche Regelung erforderlich ist, ist nicht sicher, dürfte aber anzunehmen sein, da sonst die gesetzlich Abgrenzung der Sonderzwecke kaum möglich wäre. Im Ergebnis wäre also auch bei dieser Konstruktion eine Zustimmung des Landtags erforderlich.

---

<sup>104</sup> Vgl. *Tettinger*, in: Löwer/Tettinger, Art. 81 Rdn. 24; ähnlich schon zuvor *Giesen/Fricke*, Haushaltsrecht, § 26 LHO Rdn. 4, die ausdrücklich rechtlich verselbständigte Vermögensmassen ausnehmen.

<sup>105</sup> VerfGH NRW, NWVBl. 1996, 291 (294).

## **C. Errichtung und Veräußerung von Privatrechtssubjekten**

Die Schaffung neuer juristischer Personen des Privatrechts steht nicht unter Gesetzesvorbehalt. Entsprechendes gilt für die Beteiligung an bestehen Privatrechtssubjekten.

Für die Veräußerung von Landesvermögen ist grundsätzlich eine parlamentarische Zustimmung nicht erforderlich. Die Verfassung knüpft die Veräußerung landeseigener Grundstücke oder sonstigen Landesvermögens an keine besonderen Bedingungen.<sup>106</sup> Ein Gesetzesvorbehalt ist insoweit nicht zu erkennen. Fälle von besonderer Bedeutung sind allerdings im Rahmen von § 63 Abs. 3 Satz 4 Landeshaushaltsordnung dem Landtag mitzuteilen.

## **D. Belastungen künftiger Haushalte**

### *I. Grundlagen*

Soweit aber durch finanzrelevante Entscheidungen der Regierung der Gestaltungsspielraum des Parlaments für künftige Haushaltsperioden nennenswert beeinträchtigt wird, ist seine Zustimmung erforderlich.

### *II. Das Erfordernis der Ausweisung von Verpflichtungsermächtigungen*

Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn das Haushaltsgesetz oder der Haushaltsplan dazu ermächtigt (Verpflichtungsermächtigungen). Das gilt vor allem auch für Abkommen des Landes mit anderen Hoheitsträgern, durch die Verpflichtungen dieser Art entstehen können. Sie bedürfen der Zustimmung des Landtages

---

<sup>106</sup> VerFGH NRW, NWVBl. 1994, 292 (294); ebenso *Tettinger*, in: Löwer/Tettinger, Art. 81 Rdn. 12.

und müssen im Zweifel als Verpflichtungsermächtigungen in den Haushalt eingestellt werden.

### *III. Zustimmungsvorbehalt für Staatsverträge*

Wenn nennenswerte Teile des Vermögens der RAG, die letztlich (auch) der Absicherung von Haftungsrisiken des Landes dienen, durch Vereinbarung mit Dritten umorganisiert werden, hat das in der Form eines Staatsvertrages zu erfolgen. Er bedarf zu seinem Inkrafttreten der parlamentarischen Zustimmung.

### *IV. Zwischenergebnis*

Entweder ist danach eine Einstellung als Verpflichtungsermächtigung in das Haushaltsgesetz erforderlich. In Betracht kommt aber auch die Verpflichtung zum Abschluss eines Staatsvertrages, welcher der Zustimmung des Parlaments bedarf. Soweit bisher abschätzbar, dürften die genannten Voraussetzungen bei den jetzt in Aussicht genommenen Abkommen („Kohlekompromiss“) erfüllt sein, so dass eine parlamentarische Zustimmung erforderlich ist.

## **E. Ergebnis des 2. Teils**

Die Reorganisation der Steinkohleförderung in Deutschland darf nicht ohne Zustimmung des Landtags erfolgen, soweit juristische Personen des öffentlichen Rechts oder Sondervermögen geschaffen werden. Bindende vertragliche Absprachen mit anderen Hoheitsträgern, die nennenswerte Folgen für künftige Haushalte des Landes haben, bedürfen wohl der Form des Staatsvertrages, der zu seinem Wirksamwerden der parlamentarischen Zustimmung bedarf. Die vertragliche Verpflichtung zur Erbringung finanzieller Leistungen in der Zukunft muss als Verpflichtungsermächtigung vom Haushaltsgesetzgeber etatisiert werden.



### 3. TEIL: GERICHTLICHER RECHTSSCHUTZ

#### A. Organstreitverfahren

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen entscheidet über Organstreitverfahren, Art. 75 Nr. 2 LVerf. Sie fallen in seine Zuständigkeit, §§ 12 Nr. 5, 43 ff. VerfGHG.

##### *1. Anforderungen an den Antrag*

Es muss ein ordnungsgemäßer Antrag gestellt werden:

##### 1. Schriftlichkeit

Der Antrag ist schriftlich zu stellen, § 18 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG.

##### 2. Begründung

Der Antrag ist zu begründen. Die erforderlichen Beweismittel müssen angegeben werden, § 18 Abs. 1 Satz 2 VerfGHG.

##### 3. Frist

Der Antrag ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist, zu stellen, § 44 Abs. 3 VerfGHG. Der Abgeordnete Priggen beanstandet die mangelnde Beantwortung seiner Fragen durch die Landesregierung im Monat November. Der Antrag kann also fristgerecht gestellt werden.

## *II. Streitgegenstand*

Zulässiger Gegenstand des Organstreitverfahrens ist die Prüfung der Frage, ob die Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners mit der Verfassungsnorm vereinbar ist, die dem Antragsteller das behauptete Recht zuweist, § 44 Abs. 1 VerfGHG.

Der einzelne Abgeordnete hat einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf vollständige und zutreffende Beantwortung seiner Fragen. Dieser Informationsanspruch folgt aus seinem Status als Abgeordneter und aus dem Budgetrecht des Landtags. Ob die nicht hinreichende Beantwortung der Fragen mit diesem Recht vereinbar ist, kann zulässiger Gegenstand eines solchen Verfahrens sein.<sup>107</sup> Die Zulässigkeit scheitert auch nicht an dem Einwand, dass es sich nicht um eine rechtserhebliche Maßnahme handelt.<sup>108</sup>

## *III. Richtiger Antragsgegner*

Richtiger Antragsgegner ist die Landesregierung. Sie ist verpflichtet, den Informationsanspruch des Abgeordneten zu erfüllen.

## *IV. Beteiligtenfähigkeit*

### 1. Antragsteller

Der einzelne Abgeordnete kann im Organstreit die behauptete Verletzung oder unmittelbare Gefährdung jedes Rechts geltend machen, das mit seinem Status

---

<sup>107</sup> Ohne weiteres vom Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen bejaht, DVBl. 1994, 48; im Erg. ebenso *Platter*, LKV 2005, 99 (102). Auch das Bundesverfassungsgericht hat eine vergleichbare Auseinandersetzung in Schleswig-Holstein trotz Umkehrung der Rollen durch das Landesverfassungsrecht als Organstreit behandelt, BVerfGE 106, 51 (56).

<sup>108</sup> Vgl. BVerfGE 110, 199 (211).

verfassungsrechtlich verbunden ist.<sup>109</sup> Der Abgeordnete Priggen ist beteiligtenfähig im Organstreitverfahren, soweit er geltend macht, dass seine Informationsansprüche als Abgeordneter durch das Verhalten der Antragsgegnerin beeinträchtigt sind.

Eine Fraktion könnte als „anderer Beteiligter“, der durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung eines obersten Landesorgan mit eigenen Rechten ausgestattet ist (Art. 75 Nr. 2 LVerf.), beteiligtenfähig sein. Bei den anderen Beteiligten muss es sich um Rechtsträger handeln, die nach Rang und Funktion den obersten Landesorganen insofern gleichstehen, als auch sie verfassungsrechtliche Rechte und Pflichten haben und dadurch wie die obersten Landesorgane berufen sind, an der Bildung des Staatswillens mitzuwirken.<sup>110</sup> Das wird einhellig für Landtagsfraktionen bejaht.<sup>111</sup>

## 2. Antragsgegner

Die Landesregierung ist ein oberstes Landesorgan im Sinne von Art. 75 Nr. 2 LVerf. Ihr ist ein eigener Abschnitt in der Verfassung gewidmet.<sup>112</sup>

### *V. Antragsbefugnis*

Der einzelne Abgeordnete ist antragsbefugt, wenn er „schlüssig“ behauptet, dass er und der Antragsgegner an einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis beteiligt sind und hieraus erwachsende eigene Rechte des Antragstellers durch das

---

<sup>109</sup> Im Ergebnis bejaht vom Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, DVBl. 1994, 48; ebenso auf Bundesebene: BVerfGE 62, 1 (32); 70, 324 (350); 80, 188 (208 f.); *Vonderbeck*, ZParl 1983, 311 (318).

<sup>110</sup> VerfGH NRW, OVGE 24. 296 (305).

<sup>111</sup> VerfGH NRW OVGE 24. 296 (305); 44, 289 (291 f.); 44, 325 f.; NWVBI 1999, 176 (177); NWVBI 1999, 411; *Mann*, in: Löwer/Tettinger, Art. 75 Rdn. 15.

<sup>112</sup> VerfGH NRW, NVwZ 1986, 58; NWVBI. 1992, 129; NWVBI. 1999, 176 (177).

Verhalten des Antragsgegners verletzt oder unmittelbar gefährdet ist.<sup>113</sup> Später hat die Rechtsprechung diese Formel dahingehend abgeschwächt, dass eine Verletzung oder Gefährdung „nicht vornherein ausgeschlossen“ sein darf.<sup>114</sup>

Eine solche Gefährdung der Rechte des Abgeordneten Priggen durch die unzureichenden Antworten der Landesregierung ist nicht ausgeschlossen.

#### *VI. Rechtsschutzbedürfnis*

Wegen des objektiven Charakters des Organstreitverfahrens ist es außerordentliche zweifelhaft, ob ein Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers vorliegen muss.<sup>115</sup> Jedenfalls ist es hier zu bejahen, da es keinen einfacheren Weg gibt die erbetenen Informationen von der Landesregierung zu erhalten.

### **B. Verfassungsbeschwerde**

#### *I. Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen*

Eine Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen scheidet von vornherein aus. Sie ist in Art. 75 LVerf., § 12 VerfGHG nicht vorgesehen.

---

<sup>113</sup> BVerfGE 80, 188 (209); *Vonderbeck*, ZParl 1983, 311 (318): „mögliche Verletzung oder Gefährdung“.

<sup>114</sup> BVerfGE 104, 151 (196); 104, 310 (325).

<sup>115</sup> Verlangt von BVerfGE 68, 1 (77).

## *II. Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht*

Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG kann jedermann Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erheben.

### 1. Rügefähige Rechte

Der Antragsteller muss behaupten können, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder seiner in Artikel 20, Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 GG enthaltenen Rechte verletzt zu sein, Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG.

Hier kommt durchaus die Beeinträchtigung von Statusrechten in Betracht, da die Informationsansprüche der Abgeordneten in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durchaus auch aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitet werden. Allerdings ist nicht sicher, ob es sich hierbei um Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte handelt. Allerdings fasst das Bundesverfassungsgericht die aus dem Status des einzelnen Abgeordneten abgeleiteten Rechte in weitem Umfang zu den grundsätzlich im Verfassungsbeschwerdeverfahren rügefähigen Rechten.<sup>116</sup>

Zweifel bestehen aber, ob auch die aus der Landesverfassung abgeleiteten Rechte der Landtagsabgeordneten vor dem Bundesverfassungsgericht rügefähig sein können. Immerhin hat das Bundesverfassungsgericht den Streit um die Information von Landtagsabgeordneten (subsidiär) als zulässig im Verfahren nach Art. 94 Abs. I Nr. 4 GG angesehen.<sup>117</sup> Es handelt sich zwar um eine Sonderregelung, doch zeigt sie, dass es nicht von vornherein ausgeschlossen ist, dass das Bundesverfassungsgericht im Verfassungsraum der Länder judiziert.

Diese Frage bedarf indes keiner Vertiefung, da die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde aus einem anderen Grund ausgeschlossen ist.

---

<sup>116</sup> BVerfGE 108, 251 (266) für den Schutz des Abgeordneten vor Durchsuchungen und Beschlagnahmen in seinem Büro.

<sup>117</sup> BVerfGE 92, 130 (133 f.).

## 2. Verweisung auf Organstreitverfahren

Der Abgeordnete muss seine Rechte, die mit seinem verfassungsrechtlichen Status verbunden sind, grundsätzlich im Organstreitverfahren geltend machen<sup>118</sup> Sobald er mit obersten Staats- und Verfassungsorganen um Statusrechte streitet, ist das Organstreitverfahren die einzig zulässige Verfahrensart. Sie ist insoweit vorrangig gegenüber der Verfassungsbeschwerde.<sup>119</sup> Die „als außerordentlicher Rechtsbehelf des Bürgers gegen den Staat ausgestaltete Verfassungsbeschwerde ist kein Mittel zur Austragung von Meinungsunterschieden zwischen Staatsorganen“.<sup>120</sup> Dies gilt auch für Fraktionen.

### **C. Vorbeugendes Organstreitverfahren**

Vorbeugenden Verfahren im Verfassungsprozess kommen praktisch nicht vor. Die Rechtsprechung beurteilt die Zulässigkeit, soweit überhaupt Entscheidungen ergangen sind, außerordentlich zurückhaltend. Die vorbeugende Normenkontrolle ist von, extremen Ausnahmen abgesehen, unzulässig. Ein vorbeugendes Organstreitverfahren wird nicht so radikal ausgeschlossen. Namentlich hält das Schrifttum ein derartiges Verfahren grundsätzlich für möglich.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht den Antrag von Abgeordneten des Landtags von Thüringen auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Aussetzung der Haushaltsberatungen, bevor nicht bestimmte Informationen (jährlich zu erstellender Prüfungsbericht des Landesrechnungshofs) vorlagen als unzulässig zurückgewiesen. Es hat zwar seine Entscheidung auf die mangelnde Antragsbefugnis gestützt, da „ein in einem künftigen Organstreitverfahren zu verfolgendes und

---

<sup>118</sup> BVerfGE 6, 445 (448); 43, 142 (148); 64, 301 (313); 108, 251 (267)

<sup>119</sup> BVerfGE 108, 251 (267).

<sup>120</sup> BVerfGE 108, 251 (267), unter Berufung auf BVerfGE 15, 298 (302); 43, 142 (148); 64, 301 (312).

durch die beantragte einstweilige Anordnung zu sicherndes eigenes Recht des Abgeordneten“ nicht vorliege.<sup>121</sup> Doch kann angenommen werden, dass es den Antrag auf Erlass einer einstweiligen als das an sich richtige prozessuale Instrument angesehen hat und nicht etwa ein vorbeugendes Organstreitverfahren.

Entsprechendes dürfte auch im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen gelten.

#### **D. Antrag auf Erlass einer Einstweiligen Anordnung**

Bei Eilbedürftigkeit ist ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 27 VerfGHG der richtige Weg. Das Bundesverfassungsgericht hat einen solchen Antrag im Streit um ein Informationsverlangen zwischen Landesregierung und einzelnen Abgeordneten für zulässig angesehen.<sup>122</sup> Allerdings war es als Landesverfassungsgericht für das Land Schleswig-Holstein tätig, wo das Landesverfassungsrecht insoweit Besonderheiten aufweist.

Es ist fraglich, ob die Voraussetzungen für den Erlass hier erfüllt sind. Namentlich dürfte die Anordnung zur Zeit noch nicht „zum gemeinen Wohl dringend geboten“ sein.

#### **E. Sonstige gerichtliche Rechtsbehelfe**

Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten ist nicht eröffnet. Namentlich sind die Voraussetzungen von § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO nicht erfüllt. Ein möglicher Rechtsstreit hätte im Kern verfassungsrechtliche Fragen zum Gegenstand. Beteiligte wären Verfassungsorgane oder mit eigenen Rechten ausgestattete Teile solcher Organe.

---

<sup>121</sup> BVerfGE 92, 130 (136).

<sup>122</sup> BVerfGE 106, 51 (55 f.).

### **F. Ergebnis des 3. Teils**

Ein Organstreitverfahren des Abgeordneten Priggen gegen die Landesregierung wegen Verletzung seiner Informationsanspruchs wäre zulässig.

# Zusammenfassung

## I. BEGRÜNDUNG DER INFORMATIONANSPRÜCHE

1. Der einzelne Abgeordnete hat einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Informationen durch die Regierung.
2. Der Anspruch ist im Schwerpunkt aus dem Status als Abgeordneter abzuleiten. Er kann aber auch auf das „Interpellationsrecht“ gestützt werden. In Betracht kommt schließlich noch das Demokratieprinzip. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen leitet die entsprechenden Befugnisse aus Art. 30 Abs. 2 der Verfassung des Landes ab.
3. In Angelegenheiten, welche die Finanzen des Landes betreffen, ist auch das Budgetrecht des Parlaments betroffen. Haushaltsberatung und -verabschiedung müssen wegen der Sonderstellung des Haushalts in besonderem Maße eine „Kontroll- und Legitimationsfunktion“ erfüllen.
4. Daraus folgen noch weiter reichende Ansprüche auf Informationen. Sie müssen so detailliert sein, dass nicht nur jeder einzelne Abgeordnete sachgerecht über die Bewilligung von Mitteln und die Übernahme von Garantien entscheiden kann, sondern dass auch eine effektive Kontrolle der Mittelverwendung ermöglicht wird.

## II. INHALT UND UMFANG DER ANSPRÜCHE

1. Die Regierung trifft die Pflicht zu einer vollständigen und zutreffenden Antwort auf die Fragen des Abgeordneten. Diese Pflicht wird allerdings begrenzt durch das Recht der Regierung zu eigenverantwortlicher Kompetenzausübung und dem Schutz ihrer Funktionsfähigkeit.
2. Soweit die Regierung nicht selbst über die notwendigen Informationen verfügt, ist sie grundsätzlich verpflichtet, sich diese zu verschaffen. Es besteht ein *Informationsbeschaffungsanspruch* der Abgeordneten gegenüber der Regierung.

3. Der Anspruch erstreckt sich auf alle Gegenstände, für deren Behandlung das Land zuständig ist. Es sind auch Informationen im Bereich von verselbstständigten Einrichtungen des öffentlichen Rechts in unmittelbarer oder mittelbarer Trägerschaft des Landes erfasst.
4. Informationen, die Privatrechtssubjekte betreffen, sind nicht grundsätzlich von dieser Verpflichtung ausgeschlossen. Allerdings setzen die Grundrechte dieser Personen dem Informationsanspruch Grenzen.
5. Privatrechtlich organisierte Einrichtungen in Trägerschaft des Landes und seiner Einrichtungen, wie Eigengesellschaften, unterliegen aber denselben Informationsansprüchen, wie öffentlich-rechtliche Einrichtungen. Der Wechsel der Rechtsform darf aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zu einer Ausdünnung der Rechte des Parlaments und der Abgeordneten führen.
6. Privatrechtssubjekte, an denen das Land oder eine seiner Einrichtungen *nicht* beteiligt ist, unterliegen dann den (uneingeschränkten) Informationsansprüchen der Abgeordneten, wenn sie ganz überwiegend aus öffentlichen Mitteln unterhalten werden. Das trifft zumindest für die Deutsche Steinkohle AG zu. Für die RAG insgesamt muss wegen des Haftungsverbandes, dessen Substanz letztlich nur aus öffentlichen Mitteln aufgebaut werden konnte, entsprechendes gelten.
7. Soweit öffentliche Mittel verwendet worden sind, weitere Zahlungen geleistet werden sollen und die Haftungsverhältnisse für künftige Lasten geändert werden sollen, steht der RAG kein Auskunftsverweigerungsrecht zu. Insbesondere rechtfertigen Geschäftsgeheimnisse nicht die Verweigerung der Erfüllung von Auskunftsbegehren von Regierung, Parlament und einzelnen Abgeordneten. Auch werden Persönlichkeitsrechte der handelnden Personen durch die Auskunftserteilung in diesen Bereichen grundsätzlich nicht berührt.

### III. BETEILIGUNG DES PARLAMENTS

1. Für die Veräußerung von Landesvermögen ist nur unter bestimmten Umständen eine parlamentarische Zustimmung erforderlich.
2. Juristische Personen des öffentlichen Rechts können nur durch Gesetz errichtet werden. Eine Stiftung des öffentlichen Rechts, in die der Erlös aus

einer Veräußerung von den Teilen der RAG, die nicht dem Steinkohlebergbau gewidmet sind („weißer Bereich“), eingebracht werden soll, kann nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes gegründet werden.

3. Dazu ist ein entsprechendes Parlamentsgesetz zu schaffen. Wenn diese Stiftung nicht nach dem Recht des Landes Nordrhein-Westfalen errichtet werden soll, ist die Beteiligung des Landes im Wege eines Staatsvertrages zu sichern. Dazu ist eine parlamentarische Zustimmung erforderlich.
4. Soweit die Veräußerung oder Errichtung von Privatrechtssubjekten erfolgen soll, ist grundsätzlich keine Zustimmung des Landtags erforderlich. Fälle von besonderer Bedeutung sind allerdings dem Landtag mitzuteilen, § 63 Abs. 3 Satz 4 Landeshaushaltsordnung.
5. Soweit aber durch finanzrelevante Entscheidungen der Regierung der Gestaltungsspielraum des Parlaments für künftige Haushaltsperioden nennenswert beeinträchtigt wird, ist seine Zustimmung erforderlich.
6. Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn das Haushaltsgesetz oder der Haushaltsplan dazu ermächtigt (Verpflichtungsermächtigungen). Abkommen des Landes, durch die Verpflichtungen dieser Art entstehen können, bedürfen daher der Zustimmung des Landtags.
7. Entweder ist danach eine Einstellung als Verpflichtungsermächtigung in das Haushaltsgesetz erforderlich. In Betracht kommt aber auch die Verpflichtung zum Abschluss eines Staatsvertrages, welcher der Zustimmung des Parlaments bedarf.
8. Soweit bisher abschätzbar, dürften die genannten Voraussetzungen bei den jetzt in Aussicht genommenen Abkommen („Kohlekompromiss“) erfüllt sein, so dass eine parlamentarische Zustimmung erforderlich ist.

#### IV. ERFÜLLUNG VON INFORMATIONANSPRÜCHEN

1. Die bisher von der Landesregierung auf Anfragen der Fraktion „Bündnis 90/Die Grünen“ und des Abgeordneten Priggen erteilten Auskünfte erfüllen nicht in vollem Umfang diese Anforderungen.

2. Als nicht hinreichend beantwortet sind zu beurteilen: in LT-Drucksache 2915 die Frage 2, in LT-Drucksache 14/2933 die Frage 2, in LT-Drucksache 14/2934 die Frage 5, in LT-Drucksache 14/2936 die Frage 5, in LT-Drucksache 14/2939 die Fragen 1, 2, 3 und 4, in LT-Drucksache 14/2940 die Fragen 1 und 5.
3. Spätestens bei der Beratung des Haushaltsgesetzes, in welches Ermächtigungen zu Zahlungen für die Steinkohle oder das Eingehen von dahingehenden finanziellen Verpflichtungen aufgenommen werden, müssen weitere detaillierte Informationen über die künftige Haftung und die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel vorliegen. Das betrifft vor allem den erzielbaren Erlös aus der Veräußerung des „weißen Bereichs“ der RAG, der zur Deckung künftiger finanzieller Risiken für den Landeshaushalt dienen muss.
4. Entsprechendes gilt, wenn Abkommen unter Beteiligung des Landes geschlossen werden, welche den Entscheidungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers in künftigen Haushaltsperioden nennenswert einschränken.
5. Dem Haushaltsgesetzgeber müssen vor der Bewilligung weiterer Mittel für die Steinkohle und der Übernahme von finanziellen Risiken aus der Umstrukturierung detaillierte und substantiierte Informationen über die für den Steuerzahler günstigste Lösung vorliegen unter Einschluss von bisher nicht diskutierten Lösungen, wie der *sofortigen* Einstellung des Bergbaus unter voller sozialer Absicherung der betroffenen Arbeitnehmer.
6. Dies ist neben der Haushaltsautonomie des Parlaments auch Folge des Wirtschaftlichkeitsgebots, so wie es der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen versteht. Es bindet nach seiner Rechtsprechung auch den (Haushalts-)Gesetzgeber.

#### V. VERFASSUNGSGERICHTLICHE GELTENDMACHUNG VON INFORMATIONANSPRÜCHEN

1. In Betracht kommt vor allem die Einleitung eines Organstreitverfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen.
2. Einzelne Abgeordnete sind antragsberechtigt, da ihre Informationsansprüche aus dem Abgeordnetenstatus betroffen sind. Die notwendige Antragsbefugnis des Abgeordneten Priggen wäre auch gegeben, da seine Anfragen nicht vollständig beantwortet worden sind.

3. Ein Antrag im Wege eines vorbeugenden Organstreitverfahrens ist nicht zu empfehlen. Bei Eilbedürftigkeit ist ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 27 VerfGHG der richtige Weg. Es ist jedoch zweifelhaft, ob die Voraussetzungen für den Erlass erfüllt sind. Namentlich dürfte die Anordnung zur Zeit noch nicht „zum gemeinen Wohl dringend geboten“ sein.

## WORKING PAPERS

- 1 Helmut Siekmann The Burden of an Ageing Society as a Public Debt
- 2 Helmut Siekmann Die Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank nach geltendem Recht und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa
- 3 Helmut Siekmann Die Verwendung des Gewinns der Europäischen Zentralbank und der Bundesbank
- 4 Reinhard H. Schmidt  
Aneta Hryckiewicz Financial Systems - Importance, Differences and Convergence
- 5 Roman Inderst  
Holger M. Mueller  
Felix Münnich Financing A Portfolio of Projects
- 6 Roman Inderst  
Holger M. Mueller A Lender-Based Theory of Collateral
- 7 Joachim Wieland Staatsverschuldung als Herausforderung für die Finanzverfassung (veröffentlicht in: JZ 2006, S. 751 ff.)