

25.07.2024

Kleine Anfrage 4231

der Abgeordneten Dirk Wedel und Ralf Witzel FDP

Welche Regelungen zur Haushaltskonsolidierung haben das Ministerium der Finanzen und die anderen Ressorts der Landesregierung für den Vollzug des Haushalts 2024 erlassen?

Mit Berichtswunsch vom 17. Juni 2024 beantragte der Sprecher der FDP-Fraktion im Haushalts- und Finanzausschuss für dessen Sitzung am 27. Juni 2024 einen schriftlichen Bericht zu dem Thema „Sparerlasse zur Mittelzuweisung, Mittelverwendung oder Haushaltsbewirtschaftung im Jahr 2024 von einzelnen Ressorts dieser Landesregierung“. Wegen der Einzelheiten, insbesondere der einzelnen gestellten Fragen, wird auf APr 18/624, Seite 59 Bezug genommen. Der Minister der Finanzen führte in Vorlage 18/2726 aus, Erlasse zur Mittelzuweisung, Mittelverwendung oder Haushaltsbewirtschaftung oblägen dem exekutiven Handeln jedes einzelnen Ressorts. Hierzu lägen dem Ministerium der Finanzen keine näheren Informationen vor. In der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 27. Juni 2024 führte der Minister der Finanzen unter anderem aus: „Wir haben keinen Überblick über die Erlasse, Mittelzuweisungen und Ähnliches aus den Ressorts.“ (APr 18/624, Seite 51), „Es ist aber nicht Aufgabe des Finanzministeriums, diese Sachen zu sammeln. Das würde von den Ressorts als Eingriff in die Ressorthoheit wahrgenommen.“ (APr 18/624, Seite 52) sowie: „Deshalb gibt es an der Stelle keine zentralen Vorgaben des Finanzministers, und es gibt auch keine zentralen Vorgaben, die Sie über alle Ressorts legen können.“ (APr 18/624, Seite 54). In der Plenarsitzung am 3. Juli 2024 führte der Minister der Finanzen unter anderem aus: „Sie wissen – das ist auch öffentlich –, dass wir eine Festlegung im Kabinett getroffen haben, dass wir zum 1. Juni jede zweite freiwerdende Stelle im Bereich der Ministerien für ein halbes Jahr erst mal nicht neu besetzen, genauer gesagt bis zum Jahresende, um bei uns selbst ein Stück weit ein gutes Vorbild dafür zu sein, dass wir, wenn es schwierig ist, auch bei uns selbst sparen. Ich habe auch öffentlich gemacht – das ist kein Geheimnis –, dass wir auch eine Überprüfung von Ausgabenstandards und Kostenstandards bei großen Bauprojekten miteinander verabredet haben.“, sowie: „Dann gibt es Punkte, die punktuell in einzelnen Ressorts und die zum Teil unterhalb der Ebene von Ministerien angewendet werden. Diese sind weder dem Finanzministerium bis Ende Mai vorzulegen gewesen noch sind sie uns bekannt. Wir haben geregelt, dass wir im Nachgang zur Mai-Steuerschätzung die Ressorts einvernehmlich gebeten haben, uns als Finanzministerium zukünftig auf der Ebene des Ministeriums zusätzlich stattfindende Bewirtschaftungserlasse vorzulegen. Dazu hatte ich mich auch öffentlich geäußert. Seit dem 29.05., seitdem das so festgelegt worden ist, gibt es keine Bewirtschaftungserlassentwürfe von Ressorts, die uns vorgelegt worden wären.“ (PIPr 18/69, Seite 115). In der Sondersitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 9. Juli 2024 führte der Minister der Finanzen unter anderem aus: „Mit dem regierungsinternen Erlass vom 29. Mai – der ist Ihnen ja offenbar aus anderen Quellen, allerdings nicht durch Veröffentlichung durch die Regierung, hinreichend bekannt; wir haben über die wesentlichen Inhalte in der Fragestunde ausführlich gesprochen – ist der sparsame Umgang mit

Datum des Originals: 25.07.2024/Ausgegeben: 26.07.2024

Haushaltsmitteln noch einmal zielgerichtet für die Zukunft konkretisiert worden. Dies beruht auf einer Entscheidung des gesamten Kabinetts. ...“ (APr 18/637, Seite 8 f.) sowie „Wir haben dann ab dem 29. Mai in der Tat einen neuen Weg eingeschlagen. Wir haben nämlich gesagt: Wir wollen, damit wir einen Überblick für die Zukunft bekommen, dass uns Bewirtschaftungserlasse der Ressorts zugeleitet werden. Das ist in Abstimmung mit der gesamten Landesregierung erfolgt, und ich hatte Ihnen auch Ausführungen dazu gemacht, dass bislang – das ist auch der Stand heute – entsprechende Erlassentwürfe bei uns nicht eingegangen sind; also insofern Fehlanzeige.“ (APr 18/637, Seite 9 f.). Zudem vertrat der Minister der Finanzen nunmehr erstmals die Rechtsauffassung, regierungsinterne Erlasse fielen in den Arkanbereich und damit nicht unter den Regelungsgegenstand der Parlamentsinformationsvereinbarung. Deshalb sei es aus seiner Sicht auch nicht erforderlich gewesen, eine Ressortabfrage für etwas zu machen, wozu dem Parlament nicht berichtet werden müsse. Hierzu berief sich der Minister der Finanzen auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 15.12.2015 (APr 18/637, Seite 10).

Konfrontation:

Bei vermeintlich oder tatsächlich unrichtig bzw. unvollständig beantworteten parlamentarischen Fragen eines Abgeordneten an die Landesregierung trifft den Abgeordneten im Regelfall eine Konfrontationsobliegenheit. Er muss der Landesregierung durch den Hinweis auf die mutmaßliche Unrichtigkeit bzw. Unvollständigkeit ihrer Antwort die Möglichkeit geben, die Sach- und Rechtslage ihrerseits zu prüfen und ihre Antwort gegebenenfalls zu berichtigen oder zu ergänzen (VerfGH NW, Urteil vom 28.01.2020, VerfGH 5/18, Rdnr. 76 bei juris).

Die durch den Minister der Finanzen erteilten Antworten der Landesregierung auf die Fragen des Sprechers der FDP-Landtagsfraktion aus dem Berichtswunsch vom 17. Juni 2024 sowie entsprechende Nachfragen in den Sitzungen des Haushalts- und Finanzausschusses vom 27. Juni 2024 und 9. Juli 2024 sowie in der Plenarsitzung am 3. Juli 2024, die sich die Unterzeichner zu Eigen machen, dürften, wovon die fragstellenden Abgeordneten überzeugt sind, aus den im Folgenden genannten Gründen die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Pflicht der Landesregierung zur vollständigen und zutreffenden Beantwortung verfehlen und daher das Frage- und Informationsrecht der Abgeordneten aus Art. 30 Absätze 2 und 3 der Landesverfassung verletzen.

Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz (Beschluss vom 01.04.2022, VGH O 20/21, Rdnr. 111 bei juris) obliegt es den fragstellenden Abgeordneten im Rahmen der Konfrontation unter dezidiertem Auseinandersetzen mit den Antworten der Landesregierung im Einzelnen mitzuteilen, weshalb sie diese für falsch oder unvollständig halten. Ob diese Auffassung angesichts dessen, dass nicht jedes Mitglied des Landtags, dem nach Maßgabe der Ausgestaltung durch die Geschäftsordnung des Landtags ein Frage- und Informationsrecht gegen die Landesregierung zusteht, über die erforderlichen speziellen Kenntnisse der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Inhalt und Grenzen des Frage- und Informationsrechts verfügt, sowie, dass der Landesregierung dadurch ein Fehlanreiz dahingehend gesetzt werden könnte, es im Zweifelsfall erst einmal mit einer die verfassungsrechtlichen Anforderungen verfehlenden Antwort zu versuchen, nicht die Anforderungen an die Abgeordneten überspannt, mag dahinstehen, da sich die fragstellenden Abgeordneten im Folgenden – nach besten Kräften – an diesem Maßstab orientiert haben.

Jedem Mitglied des Landtags Nordrhein-Westfalen steht nach Maßgabe der Ausgestaltung durch die Geschäftsordnung des Landtags ein Frage- und Informationsrecht gegen die Landesregierung zu, dem grundsätzlich eine Pflicht der Landesregierung zur vollständigen und

zutreffenden Beantwortung korrespondiert (VerfGH NW, Urteil vom 28.01.2020, VerfGH 5/18, Rdnr. 83 bei juris).

Soweit der Minister der Finanzen in der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 27. Juni 2024 ausgeführt hat, das Ministerium der Finanzen habe keinen Überblick über die Erlasse, Mittelzuweisungen und Ähnliches aus den Ressorts, es sei nicht Aufgabe des Finanzministeriums, diese Sachen zu sammeln, es gebe an der Stelle keine zentralen Vorgaben des Finanzministers, und es gebe auch keine zentralen Vorgaben, die über alle Ressorts gelegt werden können, war die Auskunft des Ministers der Finanzen sowohl unvollständig, als auch unzutreffend. Zum einen war der Erlass vom 29. Mai 2024 mit den ressortübergreifenden Regelungen zu Verpflichtungsermächtigungen, Besetzungssperren und Baumaßnahmen zu diesem Zeitpunkt bereits beschlossen und in Anwendung, zum anderen beinhaltete dieser Erlass auch eine Verpflichtung der Ressorts, ihre ressortspezifischen Bewirtschaftungserlasse dem Ministerium der Finanzen zukommen zu lassen (vgl. APr. 18/637, Seiten 8 ff.). Selbst bei Zugrundelegung der in ihrer Pauschalität nicht haltbaren Rechtsauffassung des Ministers der Finanzen, regierungsinterne Erlasse unterfielen dem Arkanbereich (s.u.), wäre der Minister mangels Evidenz allenfalls zu einer näher zu begründenden Antwortverweigerung (vgl. VerfGH NW, Urteil vom 20.01.2020, VerfGH 5/18, Rdnr. 102), keinesfalls aber zu einer Falschinformation berechtigt gewesen. Im vorliegenden Fall hat der Minister der Finanzen die Existenz von Regelungen wie derjenigen des Erlasses vom 29. Mai 2024 in der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 27. Juni 2024 noch geleugnet. Möglicherweise hat die Landesregierung ihrer Antwortpflicht in Bezug auf den Erlass vom 29. Mai 2024 durch die Ausführungen des Ministers der Finanzen im Plenum des 3. Juli 2024 sowie im Haushalts- und Finanzausschuss vom 9. Juli 2024 genügt – wenn diese die in dem Erlass enthaltenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung denn vollständig beschreiben. Die nachgefragten Informationen zu den ressortspezifischen Regelungen zur Haushaltskonsolidierung der Ressorts der Landesregierung für den Vollzug des Haushalts 2024 hat die Landesregierung dem Landtag jedoch immer noch nicht zur Verfügung gestellt.

Unzutreffend geht der Minister der Finanzen allerdings davon aus, dass sich die Antwortpflicht der Landesregierung im Haushalts- und Finanzausschuss auf den Verantwortungsbereich seines Ressorts beschränkt. Gemäß Ziffer VII der geltenden Parlamentsinformationsvereinbarung (PIV) (Drs. 16/1724) legt die Landesregierung unter den dort genannten Voraussetzungen dem jeweiligen Ausschuss einen schriftlichen Bericht vor. Verpflichtete ist die Landesregierung als Kollegialorgan, nicht etwa der Ministerpräsident oder einzelne Fachminister (BeckOK Verfassung NRW/Marchlewski, 3. Ed. 1.4.2024, NRWVerf Art. 40 Rdnr. 19). Dies gilt ebenso, soweit der Sprecher der FDP-Fraktion in den Sitzungen des Haushalts- und Finanzausschuss vom 27. Juni 2024 und 9. Juli 2024 entsprechende Nachfragen an den Minister der Finanzen gerichtet hat und damit von seinem Frage- und Informationsrecht aus Art. 30 Absätze 2 und 3 der Landesverfassung Gebrauch gemacht hat (vgl. dazu VerfGH NW, Urteil vom 15.12.2015, VerfGH 12/14, Rdnr. 70 bei juris), da sich die Antwortpflicht der Landesregierung auf alle Bereiche erstreckt, für die sie zuständig ist (VerfGH NW, Urteil vom 28.01.2020, VerfGH 5/18, Rdnr. 88 bei juris). Der Haushaltsvollzug liegt im Zuständigkeitsbereich der Landesregierung und unterliegt daher dem Frage- und Informationsrecht (vgl. LSAVerfG NVwZ-RR 2016, 401 (402)).

Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin bedarf es keiner näheren Darlegung, dass das Parlament die Exekutive bereits im laufenden Haushaltsjahr beim Vollzug des Haushaltsgesetzes zu kontrollieren hat (BeckRS 2005, 155071, Rdnr. 94). Dem wird nach Haushaltsfeststellung vor allem auch durch die expliziten haushaltsrechtlichen Informationspflichten der Regierung genügt (Droege, Die Budgetinitiative der Regierung und parlamentarische Informationsrechte, DVBl. 2015, 937 (942)). Diese ziehen die Informationen über den Haushaltsvollzug vor, um eine mitlaufende Kontrolle zu ermöglichen und durch die

Vorverlagerung die parlamentarische Kontrolle im Ganzen zu effektivieren (Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, Seite 464). Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass gemäß § 10 Absatz 2 LHO, der das parlamentarische Budgetrecht für künftige Haushaltsberatungen stärkt (Gröpl, Bundeshaushaltsordnung, Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 10 Rdnr. 18), die Landesregierung den Landtag zwar über eingetretene und künftig zu erwartende (Teuber, Parlamentarische Informationsrechte, 2007, Seite 93) erhebliche Änderungen der Haushaltsentwicklung und deren Auswirkungen auf die Finanzplanung zu unterrichten hat, dies aber – da einfachgesetzlich normiert - für den Landtag nicht einklagbar ist. Daher hat die Regelung kaum praktische Bedeutung erlangt (Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, Seite 466). Die Abgeordneten können durch Ausübung ihres Fragerechts Vorgänge der Haushaltsentwicklung in Erfahrung bringen, auch wenn die Regierung gemäß § 10 Absatz 2 LHO nicht zur Unterrichtung verpflichtet ist, weil ihr die mitzuteilenden Tatsachen als nicht „erheblich“ erscheinen (Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 2. Auflage, Stand: 23. EL (52. EL) Dezember 2022, § 10 Ziffer 7), obwohl die Anforderungen an die „Erheblichkeit“ einer Änderung in Anbetracht der verfassungsrechtlichen Bedeutung des parlamentarischen Budgetrechts nicht zu hoch gesetzt werden dürfen (Teuber, Parlamentarische Informationsrechte, 2007, Seite 94). Dieser unbestimmte Rechtsbegriff wird so zu interpretieren sein, dass das Parlament zumindest dann zu informieren ist, wenn – wie im vorliegenden Fall - haushaltsbezogene Konsolidierungsmaßnahmen geboten sind (Gröpl, Bundeshaushaltsordnung, Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 10 Rdnr. 19).

Neben den spezifischen haushaltsrechtlichen Kontrollinstrumenten können hinsichtlich des Handelns der Regierung also auch allgemeine Kontrollinstrumente, wie etwa parlamentarische Frage- und Informationsrechte zur Anwendung kommen, die das Recht umfassen, Fragen zum Haushaltsvollzug zu stellen (Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, Seite 466 f.; Kluth, Instrumente zur Sicherung von Transparenz beim Haushaltsvollzug, DÖV 2021, 510 (513); Nebel in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 2. Auflage, 52. EL Mai 2020, Art. 110 Ziffer 14; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Übermittlung von Informationen über Veränderungen der Haushaltslage durch die Bundesregierung an den Deutschen Bundestag, Az: WD 4 - 3000 - 028/24, 24.04.2024, Seite 8; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Parlamentarische Kontrollrechte in Bezug auf den Bundeshaushalt, Az: WD 4 - 3000 - 055/23, 01.09.2023, Seiten 16 ff.).

Der Landesregierung steht in Bezug auf die ressortspezifischen Regelungen zur Haushaltskonsolidierung der Ressorts der Landesregierung auch nicht pauschal der Antwortverweigerungsgrund des vom Parlament zu respektierenden Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung zu. Eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht danach in der Regel nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Die Kontrollkompetenz des Landtags enthält nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen; sie erstreckt sich grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge (VerfGH NW, Urteil vom 15.12.2015, VerfGH 12/14, Rdnr. 113 bei juris). Bei bereits in Kraft gesetzten ressortspezifischen Regelungen zur Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Haushaltsvollzugs handelt es sich um abgeschlossene Vorgänge. Die Grenzen des parlamentarischen Informationsanspruchs in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge lassen sich nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände des Einzelfalls feststellen. Diese und die damit verbundenen Belange, nämlich das Informationsinteresse des Abgeordneten und das Interesse der Landesregierung, keinen Einblick in ihre interne Willensbildung zu gewähren, sind gegeneinander abzuwägen (VerfGH NW, Urteil vom 15.12.2015, VerfGH 12/14, Rdnr. 114 ff. bei juris). Eine entsprechende Abwägung durch den Minister der Finanzen ist in der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 9. Juli 2024 nicht einmal ansatzweise erfolgt. Die pauschale

Bezugnahme auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen vom 15. Dezember 2015 (VerfGH 12/14) ist insoweit vollkommen unzureichend.

Der Minister der Finanzen hat insbesondere das erhöhte Gewicht des parlamentarischen Informationsinteresses in den Bereichen verkannt, in denen es einer wirksamen Kontrolle vor allem in Bezug auf die starke Stellung der Regierung bei mangelnden Eingriffsmöglichkeiten des Parlaments in den der Exekutive zukommenden Bereich unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung bedarf (VerfGH, Urteil vom 15.12.2015, VerfGH 12/14, Rdnr. 117 bei juris). Dies ist gerade beim Haushaltsvollzug, der grundsätzlich Sache der Exekutive ist (Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, Seite 349) und sogar als „Hausgut der Exekutive“ bezeichnet wird (Kamp in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage 2020, Art. 81 Rdnr. 92), der Fall. Auch kann sich der Minister im vorliegenden Fall - an gänzlich anderer Stelle im Haushaltskreislauf - gerade nicht auf den Schutz des Budgetinitiativrechts berufen (vgl. aber VerfGH NW, Urteil vom 15.12.2015, VerfGH 12/14, Rdnrn. 135 und 137 bei juris), da sowohl der Nachtragshaushalt 2024 als auch der Haushalt 2025 bereits durch das Kabinett beschlossen worden sind.

Im Rahmen der anzustellenden Abwägung steht bei abgeschlossenen Vorgängen nicht mehr die Entscheidungsautonomie der Regierung, sondern vor allem die Freiheit und Offenheit ihrer Willensbildung im Vordergrund. Unter diesem Aspekt sind Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, umso schutzwürdiger, je näher sie der Entscheidung der Regierung stehen. So kommt den Erörterungen im Kabinett besonders hohe Schutzwürdigkeit zu. Je weiter ein parlamentarisches Informationsbegehren in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung eindringt, desto gewichtiger muss das parlamentarische Informationsbegehren sein, um sich gegen ein von der Regierung geltend gemachtes Interesse an Vertraulichkeit durchsetzen zu können. Dementsprechend sind die vorgelagerten Beratungs- und Entscheidungsabläufe Fragen von Abgeordneten in einem geringeren Maße entzogen (VerfGH NW, Urteil vom 15.12.2015, VerfGH 12/14, Rdnr. 115). Im vorliegenden Fall, in dem mit den ressortspezifischen Regelungen zur Haushaltskonsolidierung der Ressorts der Landesregierung für den Vollzug des Haushalts 2024 ausschließlich Ergebnisse und nicht das Zustandekommen von Willensbildung in den Ressorts abgefragt werden, zudem mit Ausnahme des Erlasses vom 29. Mai 2024 keinerlei Bezug zu Entscheidungen des Kabinetts vorhanden ist, diese sogar derart fern vom innersten Bereich der Willensbildung der Landesregierung sind, dass sie dem Minister der Finanzen und seinem Ressort nicht einmal bekannt sind (vgl. APr 18/637, Seite 9), hat das Interesse der Landesregierung, die Konsolidierungsmaßnahmen nicht offenbaren zu müssen, nur ein nachrangiges Gewicht. Zwar sind den Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments im Haushaltsvollzug verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt, diese sind aber weit zu ziehen (Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, Seite 349). Solange aber nicht der interne Willensbildungsprozess der Regierung selbst durch die Offenlegungen gestört wird, ist der Verantwortungsbereich der Exekutive nicht tangiert, wird vielmehr durch die Transparenz die Voraussetzung für eine verfassungsmäßige parlamentarische Kontrolle geschaffen (Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, Seite 464 f.). Zudem sind die unmittelbaren Auswirkungen von parlamentarischen Anfragen auf den Haushaltsvollzug gering. Sie sind kaum geeignet, spezifische Ausgabenspielräume einzuschränken (Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, Seite 468).

Unabhängig davon, ob die Landesregierung nicht bereits nach § 10 Absatz 2 LHO dazu verpflichtet gewesen wäre, den Landtag über die im Rahmen des Vollzugs des Haushalts 2024 getroffenen Konsolidierungsmaßnahmen zu unterrichten, besteht jedenfalls aufgrund des Frage- und Informationsrechts der Anfragersteller aus Art. 30 Absätze 2 und 3 der

Landesverfassung eine Verpflichtung der Landesregierung die nachfolgenden Fragen vollständig und zutreffend zu beantworten.

Vor diesem Hintergrund fragen wir die Landesregierung:

1. Welche Regelungen zur Haushaltskonsolidierung haben das Ministerium der Finanzen und die anderen Ressorts der Landesregierung für den Vollzug des Haushalts 2024 erlassen?
2. Wie ist der Wortlaut der entsprechenden Regelungen i.S.d. Frage 1?
3. Zu welchem Zeitpunkt sind die Regelungen i.S.d. Frage 1 jeweils rechtswirksam geworden?
4. Welche Erlasse zur Mittelbewirtschaftung, Mittelverwendung oder Haushaltsbewirtschaftung des Haushalts 2024 gibt es im Ministerium des Inneren oder anderen Ressorts?
5. Wie ist der Wortlaut der entsprechenden Erlasse i.S.d. Frage 4?

Dirk Wedel
Ralf Witzel