
Datum: 02.09.2003
Gericht: Verfassungsgerichtshof NRW
Spruchkörper: Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: VerfGH 6/02
ECLI: ECLI:DE:VFGHNRW:2003:0902.VERFGH6.02.00

Tenor:

§ 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2001 (Haushaltsgesetz 2001) vom 3. April 2001 (GV NRW S. 162) in Verbindung mit dem Einzelplan 20 Kapitel 20 610 Titel 352 00 und 912 10, § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2001 sowie § 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2002 (Haushaltsgesetz 2002) vom 19. Dezember 2001 (GV NRW S. 876) in Verbindung mit dem Einzelplan 20 Kapitel 20 610 Titel 352 00, § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2002 verstoßen gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit in Verbindung mit Art. 81 Abs. 3 und Art. 83 Satz 2 der Landesverfassung (LV NRW) und sind nichtig.

§ 1 Haushaltsgesetz 2001 in Verbindung mit dem Einzelplan 20 Kapitel 20 010 ist mit der Landesverfassung vereinbar.

Gründe:

1

A.

2

Das Normenkontrollverfahren betrifft die Frage, ob Regelungen der Landeshaushaltsgesetze 2001 und 2002, die die Überführung von Finanzmitteln über die Allgemeine Rücklage des Landes Nordrhein-Westfalen (Allgemeine Rücklage) in nachfolgende Haushaltsjahre bewirkt haben, mit Grundsätzen und haushaltsrechtlichen Vorschriften der Landesverfassung vereinbar sind. Die Antragsteller rügen, der Haushaltsgesetzgeber habe kreditfinanzierte Geldmittel zum Zwecke der Umgehung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze des Art. 83 Satz 2 LV NRW in die Haushaltsjahre 2001 und 2002 verschoben, indem er die Zuführung

3

der Mittel an die Allgemeine Rücklage im jeweiligen Vorjahr und die Entnahme der Mittel aus dieser Rücklage im jeweiligen Folgejahr bestimmt habe. Darüber hinaus wenden sie ein, der Haushaltsgesetzgeber habe für die Haushaltsjahre 2001 und 2002 die Steuereinnahmen unter Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit zu hoch angesetzt.

1. Durch § 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2001 (Haushaltsgesetz 2001) ist der dem Gesetz beigelegte Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2001 in Einnahme und Ausgabe auf 96.150.097.900 DM festgestellt worden. § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2001 ermächtigt das Finanzministerium, zur Deckung der Ausgaben des Haushaltsplans 2001 Kreditmittel bis zum Höchstbetrag von 6.458,0 Mio. DM aufzunehmen. Die Nettoneuverschuldung bleibt nach den ausgewiesenen Beträgen der Kreditaufnahme (in genannter Höhe) und der Tilgungen (296,3 Mio. DM) hinter der Summe der anrechenbaren Investitionen (6.676,0 Mio. DM) um 514,3 Mio. DM zurück. 4

Der Haushaltsplan 2001 sieht in Einzelplan 20 Kapitel 20 610 Titel 352 00 die Entnahme von 2.350,37 Mio. DM aus der Allgemeinen Rücklage vor. Die Rücklage enthielt bei Beginn des Haushaltsjahres 2001 im Wesentlichen Mittel, die ihr durch den Nachtragshaushalt 2000 in Höhe von 2.343,97 Mio. DM zugeführt worden waren. Die zugeführten Mittel entsprachen betragsmäßig einem Überschuss des Haushaltsjahres 1999 in Höhe von 792,0 Mio. DM und Mehreinnahmen/Minder- ausgaben des Haushaltsjahres 2000 in Höhe von 1.552,0 Mio. DM. 5

Der Landesrechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2001 die Auffassung vertreten, die Bildung des Jahresüberschusses 1999 sei bedenklich, da der Überschuss durch Aufnahme von Krediten im Auslaufzeitraum des Haushaltsjahres 1999 (1. Januar bis 31. März 2000) ermöglicht worden sei. In dem Auslaufzeitraum seien Kredite in Höhe von 2.970,4 Mio. DM aufgenommen worden, denen in dieser Zeit nur Ausgaben in Höhe von 257 Mio. DM zu Lasten des Haushaltsjahres 1999 gegenüberständen. Gegen Ende des Auslaufzeitraums sei absehbar gewesen, dass aufgenommene Kredite nicht in voller Höhe zur Ausgabendeckung benötigt würden. In dieser Situation sei das Finanzministerium gehalten gewesen, Kreditaufnahmen zu drosseln oder nicht benötigte Kreditmittel (792 Mio. DM) auf das Haushaltsjahr 2000 zu buchen. 6

In Einzelplan 20 Kapitel 20 610 Titel 912 10 sieht der Haushaltsplan 2001 vor, 1.200 Mio. DM an die Allgemeine Rücklage abzuführen. Diese Mittel entstammen einem kassenmäßigen Überschuss des Haushaltsjahres 2000 in Höhe von 1.636,0 Mio. DM. Bezogen auf die Bildung dieses Überschusses hat der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2002 vergleichbare Bedenken erhoben wie im Jahresbericht 2001 zum Haushaltsvollzug des Jahres 1999. In dem Auslaufzeitraum des Haushaltsjahres 2000 (1. Januar bis 6. April 2001) seien Kredite in Höhe von 6.700,8 Mio. DM aufgenommen, aber nur Ausgaben in Höhe von rund 152 Mio. DM getätigt worden. 7

Einzelplan 20 Kapitel 20 010 des Haushaltsplans 2001 enthält die Haushaltsansätze für Steuern des Haushaltsjahres 2001. Vorgesehen sind Steuereinnahmen in Höhe von 71.601 Mio. DM. 8

2. Durch § 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2002 (Haushaltsgesetz 2002) ist der Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2002 in Einnahme und Ausgabe auf 48.323.269.100 EUR festgestellt worden. § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2002 ermächtigt das Finanzministerium, zur Ausgabendeckung des Haushaltsplans 2002 Kreditmittel bis zum Höchstbetrag von 3.471,795 Mio. EUR aufzunehmen. Die Nettoneuverschuldung bleibt nach 9

den ausgewiesenen Beträgen für die Schuldenaufnahme (in genannter Höhe) und Tilgungen (119,3 Mio. EUR) hinter der Summe der anrechenbaren Investitionen (3.422,1 Mio. EUR) um ca. 69,6 Mio. EUR zurück. Der Haushaltsplan 2002 sieht in Einzelplan 20 Kapitel 20 610 Titel 352 00 die Entnahme eines Betrages von 613,5502 Mio. EUR - entsprechend dem der Rücklage im Haushaltsjahr 2001 zugeführten Betrag von 1,2 Mrd. DM - vor.

II. 10

Am 24. Mai 2002 haben die Antragsteller das Normenkontrollverfahren eingeleitet. 11

1. Sie beantragen festzustellen, dass 12

1. § 1 Landeshaushaltsgesetz 2001 in Verbindung mit den 13

Haushaltstiteln 352 00 und 912 10 des Kapitels 20 610 14

und Kapitel 20 010 mit Art. 81 Abs. 2, Art. 81 Abs. 3 und 15

Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW unvereinbar und aus diesem 16

Grunde nichtig ist, 17

2. § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 2001 mit Art. 83 Satz 2 18

LV NRW unvereinbar und aus diesem Grunde nichtig ist, 19

3. § 1 Landeshaushaltsgesetz 2002 in Verbindung mit dem 20

Haushaltstitel 352 00 des Kapitels 20 610 mit Art. 81 21

Abs. 2 und Art. 81 Abs. 3 LV NRW unvereinbar und aus diesem 22

Grunde nichtig ist und 23

4. § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 2002 mit Art. 83 Satz 2 LV 24

NRW unvereinbar und aus diesem Grunde nichtig ist. 25

Sie machen geltend: 26

a) Das Antragsbegehren sei insgesamt zulässig. § 1 und § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2001 27
seien zwar im Zeitpunkt der Antragstellung nicht mehr in Kraft gewesen. Dennoch könnten
sie Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle sein, da sie über ihren zeitlichen
Geltungsbereich hinaus noch Rechtswirkungen entfalteten.

b) Der Normenkontrollantrag sei auch begründet. 28

aa) Die Ausschöpfung der Allgemeinen Rücklage durch § 1 Haushaltsgesetz 2001 in 29
Verbindung mit dem Titel 352 00 des Kapitels 20 610 verstoße gegen Art. 81 Abs. 2 und 3 in
Verbindung mit Art. 83 Satz 2 LV NRW.

Durch die Zuführung von Mitteln an die Allgemeine Rücklage im Nachtragshaushalt 2000 und 30
die Ausschöpfung der Rücklage in entsprechender Höhe durch die vorbezeichnete Regelung
im Haushaltsgesetz 2001 seien kreditfinanzierte Haushaltsmittel aus vorherigen Jahren in

den Haushalt 2001 überführt worden, um Ausgaben in entsprechender Höhe im Haushaltsjahr 2001 zu finanzieren. Nur so habe eine Kreditaufnahme über die Obergrenze des Art. 83 Satz 2 LV NRW hinaus formell vermieden werden können. Ein solcher Mitteltransfer verletze den Grundsatz der zeitlichen Spezialität bzw. das zeitliche Bepackungsverbot aus Art. 81 Abs. 3 LV NRW, die das in Art. 83 Satz 2 LV NRW enthaltene finanzwirtschaftliche Übermaßverbot in zeitlicher Hinsicht ergänzten und verhinderten, dass die Kreditobergrenze durch eine zeitliche Verschiebung des Mittelansatzes umgangen werde.

Die Ausschöpfung der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 2,3 Mrd. DM verstoße zudem gegen Art. 81 Abs. 2 Satz 3 LV NRW, wonach der Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein solle. Nicht ausgeglichen sei ein Etat, der - wie der Landeshaushalt 2001 - einen negativen Finanzierungssaldo nur vermeide, indem er durch einen Kredittransfer zwischen zwei Haushaltsperioden die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze umgehe. 31

bb) § 1 Haushaltsgesetz 2001 in Verbindung mit Titel 912 10 des Kapitels 20 610, wonach ein kreditfinanzierter Betrag in Höhe von 1,2 Mrd. DM an die Allgemeine Rücklage abzuführen gewesen sei, verstoße ebenfalls gegen den Grundsatz der zeitlichen Spezialität bzw. das zeitliche Bepackungsverbot, darüber hinaus aber auch gegen das in Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW normierte Gebot der Wirtschaftlichkeit. Die Abführung des genannten Betrags, der gezielt durch Einnahmen aus Krediten aufgebracht worden sei, an die Allgemeine Rücklage habe wiederum zur Umgehung der Kreditobergrenze, nunmehr bezogen auf das Haushaltsjahr 2002, gedient. Denn ohne den Mitteltransfer hätten zusätzliche Kredite aufgenommen werden müssen, durch die die Obergrenze überschritten worden wäre. Tangiert sei weiterhin das auch den Haushaltsgesetzgeber bindende Gebot der Wirtschaftlichkeit. Die Bildung einer kreditfinanzierten Rücklage bedeute in aller Regel und so auch hier gegenüber einer Verwendung von Mitteln zur Verminderung der Nettokreditaufnahme Zinsnachteile. 32

cc) § 1 Haushaltsgesetz 2001 in Verbindung mit Kapitel 20 010 des Haushaltsplans 2001 verstoße gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit aus Art. 81 Abs. 2 LV NRW. Der Haushaltsplan habe in Kapitel 20 010 bewusst überschätzte Steuereinnahmen zugrundegelegt. Steuerausfälle in Höhe von 5,5 Mrd. DM in Folge der Steuerrechtsänderungen 2001 seien bereits seit August 2000 vorhersehbar gewesen, hätten aber keinen Eingang in die Haushaltsansätze gefunden. 33

dd) § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2001 verletze das finanzwirtschaftliche Übermaßverbot aus Art. 83 Satz 2 LV NRW, da die Einnahmen aus Krediten unter Berücksichtigung der Rücklagenentnahme in Höhe von 2,3 Mrd. DM die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen überstiegen; eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die eine solche Überschreitung gerechtfertigt hätte, habe nicht vorgelegen. Die Nettoneuverschuldung bleibe zwar formell hinter der Summe der Investitionen zurück. Maßgeblich für die Beurteilung nach Art. 83 Satz 2 LV NRW seien aber diejenigen Haushaltsansätze, die der Gesetzgeber bei verfassungsmäßigem Handeln, also ohne den Transfer von Kreditmitteln aus den Vorjahren, hätte in Ansatz bringen müssen. 34

ee) § 1 Haushaltsgesetz 2002 in Verbindung mit dem Haushaltstitel 352 00 des Kapitels 20 610 und § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2002 verstießen aus den Gründen, die bereits bezogen auf die entsprechenden Bestimmungen des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans 2001 dargelegt worden seien, gegen Art. 81 Abs. 2 und 3 bzw. Art. 83 Satz 2 LV NRW. 35

2. Der Landtag trägt vor: 36

- a)** Gegen die Zulässigkeit des Normenkontrollbegehrens bestünden Bedenken, soweit es sich mit den Anträgen zu 1. und 2. gegen Vorschriften des Haushaltsgesetzes 2001 richte. Diese Bestimmungen hätten keine über die Geltungsdauer dieses Haushaltsgesetzes hinausreichenden Rechtswirkungen entfaltet, da das Haushaltsgesetz 2002 noch vor dem Jahreswechsel verabschiedet und verkündet worden sei. 37
- b)** Der Normenkontrollantrag sei jedenfalls unbegründet. 38
- aa)** Die Bildung und die Ausschöpfung der Allgemeinen Rücklage seien nicht wegen Verstoßes gegen ein zeitliches Bepackungsverbot verfassungswidrig. Der Landesverfassung lasse sich ein solches Verbot nicht entnehmen. Aus den Ansätzen der Haushaltspläne 2001 und 2002 folge im Übrigen keine das jeweilige Haushaltsjahr überschreitende Rechtswirkung, die von einem zeitlichen Bepackungsverbot betroffen wäre. Die von den Antragstellern beanstandeten Vorgänge bestünden zunächst in einer Kreditaufnahme auf der Einnahmenseite und einer Zuführung an die Rücklage auf der Ausgabenseite; beide seien haushaltsrechtlich im jeweils ersten Haushaltsplan zu veranschlagen gewesen und im zugehörigen Haushaltsjahr rechtswirksam. Demgegenüber schlugen sich die Einnahme- und Ausgabevorgänge im Zusammenhang mit der Auflösung und Verwendung der Rücklage im jeweils darauf folgenden Haushaltsplan nieder. Eine zeitliche Bepackung sei daher nicht darstellbar. 39
- bb)** Ein Prinzip der zeitlichen Spezialität, das Wirkungen von Haushaltsplänen über die jeweilige Haushaltsperiode hinaus auf nachfolgende Haushaltsperioden untersage, lasse sich Art. 81 Abs. 3 LV NRW nicht entnehmen. Die genannte Verfassungsnorm enthalte das zu einem Periodizitätsprinzip abgewandelte Jährlichkeitsprinzip. Dieses betreffe den Aufstellungsturnus und besage, dass der Haushaltsplan für eine bestimmte, ein oder mehrere Haushaltsjahre umfassende Haushaltsperiode aufgestellt werde. Die haushaltsgesetzliche Bildung von Rücklagen in den Haushaltsjahren 2000 und 2001 und die Zulassung ihrer Ausschöpfung im jeweils folgenden Haushaltsjahr habe die periodische (jährliche) Aufstellung der betreffenden Haushalte ebenso wenig berührt wie die Geltungszeiträume der jeweils ausgesprochenen Ermächtigungen. Zu periodenüberschreitenden Vorfestlegungen des Haushaltsgesetzgebers sei es nicht gekommen. 40
- cc)** Die Kreditobergrenze des Art. 83 Satz 2 LV NRW werde durch die in den Haushaltsjahren 2001 und 2002 ermöglichte Ausschöpfung der Allgemeinen Rücklage nicht umgangen. Die Ausschöpfung der Rücklage sei nicht einer Kreditaufnahme gleichzusetzen. Die Kreditobergrenze diene vor allem dem Schutz künftiger Generationen vor einer unbeschränkten Vorwältung staatlicher Lasten. Art. 83 Satz 2 LV NRW versage es dem Haushaltsgesetzgeber mithin nicht, den aufgrund zukunftsbegünstigender Investitionen zulässigen Kreditrahmen auszuschöpfen, auch wenn es zunächst zu einer Rücklagenbildung komme bzw. in den aktuellen Haushalt Einnahmen aus kreditfinanzierten Rücklagen eingestellt seien. Die Verschuldungsobergrenze sei vielmehr in strikter Weise auf die Finanzvorgänge des jeweiligen Haushaltsjahres bezogen. Die nach Art. 83 Satz 2 LV NRW gebotene Rücksichtnahme auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts schließe die von den Antragstellern beanstandete Rücklagenbildung bzw. -auflösung ebenfalls nicht aus. Unter diesem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt könnte sich für Fälle eines über mehrere Haushaltsjahre gestreckten Sachverhalts der Aufnahme und Verausgabung eines staatlichen Kredits allenfalls ergeben, dass sowohl im Zeitpunkt der Kreditaufnahme als auch im Zeitpunkt der Mittelverausgabung die jeweiligen konjunkturellen Auswirkungen zu berücksichtigen seien. Dem trügen die Landeshaushalte 2001 und 2002 Rechnung. 42

- dd)** Die Zuführung von Geldmitteln an die Allgemeine Rücklage bei gleichzeitiger teilweiser Kreditfinanzierung des Haushalts sei - auch im Falle des Zurückbleibens der Guthabenzinsen gegenüber den Kreditzinsen - nicht wegen Verstoßes gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit verfassungswidrig. Selbst wenn man dieses Gebot als Maßstab nicht nur für die Ausführung des Haushaltsplans, sondern auch für seine Aufstellung ansehe, könne es seine Wirkung jedenfalls lediglich in den Grenzen entfalten, die durch die in anderen rechtlich bindenden Normen enthaltenen Zielsetzungen gezogen würden. Nur die zur Zielverwirklichung durchgeführten Maßnahmen, nicht aber die Ziele selbst seien Gegenstand der Wirtschaftlichkeitsbeurteilung. Es sei ein legitimes Ziel des Gesetzgebers, die Zerstörung des nach seiner Wertung sachlich ausgewogenen Ausgabengerüsts des Haushalts durch unausgeglichene Haushaltsschwankungen zu verhindern. Dieses Ziel habe sich mit Rücksicht auf Art. 83 Satz 2 LV NRW allein durch die Kreditaufnahme im jeweils vorangegangenen Haushaltsjahr und die Schaffung der Rücklage verwirklichen lassen. Aufgrund dessen sei ein Vorrang der Reduzierung der Nettokreditaufnahme vor der Zuführung von Mitteln an die Rücklage trotz unterschiedlicher Zinslasten nicht zu begründen. 43
- ee)** Die Ansätze für Steuereinnahmen im Haushaltsjahr 2001 verstießen nicht gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit. Bei der Anwendung dieses in Art. 81 Abs. 2 Satz 1 LV NRW wurzelnden Grundsatzes sei zu beachten, dass Steuerprognosen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet seien. Die vorgenommenen Schätzungen seien nicht zu beanstanden, da die Steuerausfälle in ihrer tatsächlichen Größenordnung auf nicht vorhersehbaren Entwicklungen beruht hätten. 44
- 3.** Die Landesregierung hält den Antrag für unbegründet: 45
- a)** Mit der Dotierung der Allgemeinen Rücklage im Haushaltsjahr 2000 und der korrespondierenden Entnahme aus der Rücklage im Haushaltsjahr 2001 seien keine Finanzmittel unter Missachtung haushaltsrechtlicher Grundsätze von dem einen in das andere Haushaltsjahr verschoben worden. 46
- Die Dotierung der Rücklage im Haushaltsjahr 2000 leide nicht deshalb an einem Mangel, weil im Haushaltsjahr 1999 ein Überschuss bei gleichzeitiger Kreditaufnahme erwirtschaftet worden sei. Es bestehe weder eine Pflicht des Gesetzgebers, während des Haushaltsvollzugs eine einmal erteilte Kreditermächtigung der haushaltswirtschaftlichen Entwicklung anzupassen, noch eine solche der Exekutive, die tatsächliche Kreditaufnahme entsprechend zu modifizieren. Ebenso wenig treffe es zu, dass ein aktueller Finanzbedarf Voraussetzung für die Ausnutzung einer Ermächtigung zur Kreditaufnahme sei. Mit dem Prinzip der Gesamtdeckung, das auch für Krediteinnahmen gelte, sei es unvereinbar, bestimmte Einnahme- und Ausgabepositionen des Haushalts einander zuzuordnen. Aus diesem Grund könne die Rücklage nicht als kreditfinanziert bezeichnet werden. 47
- Die Bildung der Rücklage zu dem Zweck, voraussehbare Steuerausfälle in einer nachfolgenden Haushaltsperiode auffangen zu können, widerspreche nicht einem etwaigen zeitlichen Bepackungsverbot. Sie beziehe sich als Ausgabe nur auf die Haushaltsperiode, in der sie in den Plan eingestellt werde. Ob der Gesetzgeber damit Erwartungen für die Haushaltswirtschaft nachfolgender Perioden verbinde, sei rechtlich unerheblich. Die Rücklagenbildung stelle auch keine missbräuchliche Gestaltung dar, die gegen andere haushaltsverfassungsrechtliche Prinzipien verstieße. Erkenne man einen Grundsatz der zeitlichen Spezialität als eigenständiges verfassungsrechtliches Prinzip an, so liege dessen Bedeutung im Wesentlichen darin, eine zu weit gehende Ermächtigung der Exekutive zur Verausgabung gegenwärtig bewilligter Haushaltsmittel in künftigen Perioden zu verhindern. Darum gehe es hier nicht. Dem Haushaltsgeber sei es nicht untersagt, durch Kreditaufnahme 48

und Rücklagenbildung "Kreditpolster" anzusammeln, die in nachfolgenden Perioden Finanzierungsspielräume eröffneten. Die maßgebliche Regelung in Art. 83 LV NRW diene zwei Hauptzwecken. Zum einen solle sie eine situationsgerechte Kreditwirtschaft zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gewährleisten, zum anderen den Umfang der Kreditaufnahme auf das Maß der Investitionsausgaben begrenzen. Durch die Verschiebung von Kreditaufnahmespielräumen werde keiner dieser Zwecke beeinträchtigt.

b) Die Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage im Haushaltsjahr 2001 sei nicht zu beanstanden. Dies träfe selbst dann zu, wenn Mittel, welche die Dotierung im Haushaltsjahr 2000 ermöglicht hätten, auf rechtlich bedenkliche Weise erwirtschaftet worden wären. Es sei eine Fehlvorstellung, bestimmte Finanzierungsmittel einer Rücklage zuzuordnen. Deshalb könnten sich eventuelle Rechtsfehler bei der Mittelverwaltung nicht fortpflanzen. 49

c) Ebenso wenig wie die Dotierung der Allgemeinen Rücklage durch den Nachtragshaushaltsplan 2000 begegne die Zuführung von Mitteln zu der Rücklage durch den Haushaltsplan 2001 Bedenken. Insoweit träfen die zum Vorjahr angestellten Erwägungen entsprechend zu. Die Dotierung bei gleichzeitiger Kreditaufnahme verstoße auch nicht gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit, selbst wenn dieses als Verfassungsprinzip über den Wortlaut des Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW hinaus auch den Haushaltsgesetzgeber binden sollte. Dies folge unter anderem daraus, dass das Land in der Regel endfällige Darlehen aufnehme, bei denen grundsätzlich ein Kündigungsrecht für beide Vertragspartner ausgeschlossen sei, eine vorzeitige Tilgung bereits laufender Kredite anstelle einer Rücklagenbildung mithin als wirtschaftlichere Alternative ausscheide. 50

d) Die Ansätze der Steuereinnahmen in Kapitel 20 010 des Haushaltsplans 2001 verletzen nicht den Grundsatz der Haushaltswahrheit. Zwar seien die tatsächlichen Steuereinnahmen hinter den Haushaltsansätzen um rd. 5,8 Mio. DM zurückgeblieben. Die dafür maßgeblichen Faktoren seien aber nicht vorhersehbar gewesen und hätten mit der Steuerreform 2001 nichts zu tun. 51

B. 52

Der Normenkontrollantrag ist gemäß Art. 75 Nr. 3 LV NRW, § 47 Buchstabe a des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VerfGHG) zulässig. 53

I. 54

Die zur Überprüfung gestellten Regelungen können im Normenkontrollverfahren auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung geprüft werden. Als Ermächtigungsvorschriften im organschaftlichen Rechtskreis sind sie Landesrecht im Sinne von Art. 75 Nr. 3 LV NRW, § 47 Buchstabe a VerfGHG. Das gilt auch für die in den Anträgen genannten Bestimmungen der Einzelpläne (vgl. VerfGH NRW, OVGE 45, 308, 309 f.; zur bundesrechtlichen Normenkontrolle BVerfGE 20, 56, 89 ff.; 79, 311, 326). 55

II. 56

Der Antrag ist rechtzeitig gestellt worden. Normenkontrollanträge nach Art. 75 Nr. 3 LV NRW, § 47 Buchst. a VerfGHG sind an keine Frist gebunden. Dies entspricht dem Zweck der abstrakten Normenkontrolle, durch Klärung der verfassungsrechtlichen Lage dem Rechtsfrieden zu dienen. Zur Erreichung dieses Zwecks kann eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs solange beantragt werden, wie die betreffende Norm gilt oder darüber hinaus noch weitere Rechtswirkungen zu äußern vermag (vgl. VerfGH NRW, OVGE 57

45, 308, 310; BVerfGE 79, 311, 326 f.).

Hiernach konnten die angegriffenen Regelungen zum Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Kontrolle gemacht werden. 58

Bei Antragstellung am 24. Mai 2002 galten nicht nur die Vorschriften des Haushaltsgesetzes 2002, sondern auch § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2001. Als Zeitgesetz (vgl. VerfGH NRW, OVGE 45, 308, 310) galt das Haushaltsgesetz 2001 zwar grundsätzlich nicht über den 31. Dezember 2001 hinaus. Nach § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO behält jedoch eine Kreditermächtigung i.S.d. § 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO, wie sie § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2001 beinhaltet, mindestens bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres ihre Geltung. § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2001 war bei Antragstellung also noch in Kraft. 59

§ 1 Haushaltsgesetz 2001 trat zwar mit dem Ende des Haushaltsjahres 2001 außer Kraft, entfaltete bei Antragstellung aber noch weitere Rechtswirkungen. Die Vorschrift stand in untrennbarem Zusammenhang mit § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2001. Denn die Höhe der Kreditermächtigung wird mit Rücksicht auf den notwendigen Haushaltsausgleich (Art. 81 Abs. 2 Satz 3 LV NRW) von der Höhe der im Haushaltsplan in Ansatz gebrachten Einnahmen und Ausgaben bestimmt. Angesichts dessen entfaltete § 1 Haushaltsgesetz 2001, der die Haushaltsansätze feststellte, eine die Kreditermächtigung legitimierende Wirkung. Diese rechtliche Verknüpfung war nicht auf die Geltungsdauer des § 1 Haushaltsgesetz 2001 beschränkt; die Vorschrift wirkte deshalb nach ihrem Außerkrafttreten jedenfalls noch solange fort, wie § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2001 in Kraft blieb. 60

Die Anträge sind nicht nachträglich unzulässig geworden, soweit den Regelungen, auf die sie sich beziehen, inzwischen keine Rechtswirkung mehr zukommt. Für zulässig erhobene Normenkontrollanträge, die Bestimmungen eines Haushaltsgesetzes betreffen, ist im Hinblick auf den objektiven Charakter des Normenkontrollverfahrens ein Entscheidungsinteresse über den Zeitraum der rechtlichen Geltung und Wirkung jener Bestimmungen hinaus gegeben (VerfGH NRW, OVGE 45, 308, 310; vgl. auch BVerfGE 79, 311, 328). 61

C. 62

Das Begehren der Antragsteller ist weitgehend begründet. Unbegründet ist es nur, soweit sich der Antrag zu 1. auf § 1 Haushaltsgesetz 2001 i.V.m. Kapitel 20 010 bezieht. Die übrigen Bestimmungen der Haushaltsgesetze 2001 und 2002, die die Antragsteller zum Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle gemacht haben, verstoßen gegen die Landesverfassung. Sie regeln teils die Zuführung von Finanzmitteln an die Allgemeine Rücklage im Haushaltsjahr 2001 (§ 1 Haushaltsgesetz 2001 i.V.m. Einzelplan 20 Kapitel 20 610 Titel 912 10), teils die Entnahme von Mitteln aus der Allgemeinen Rücklage in den Haushaltsjahren 2001 und 2002 (§ 1 Haushaltsgesetz 2001 i.V.m. Einzelplan 20 Kapitel 20 610 Titel 352 00, § 1 Haushaltsgesetz 2002 i.V.m. Einzelplan 20 Kapitel 20 610 Titel 352 00), teils die Höhe der aufzunehmenden Kredite so, als seien die Entnahmen nicht als Krediteinnahmen zu veranschlagen (§ 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2001, § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2002). Diese Regelungen verstoßen gegen das durch die Landesverfassung gewährleistete Wirtschaftlichkeitsgebot in Verbindung mit Art. 81 Abs. 3, Art. 83 Satz 2 LV NRW und sind nichtig (§ 49 Satz 1 VerfGHG). 63

I. 64

1. Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist ein Verfassungsgrundsatz, der auch den Haushaltsgesetzgeber bindet. Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW benennt ihn zwar nur als 65

Maßstab für die den Haushaltsvollzug betreffende jährliche Rechnungsprüfung durch den Landesrechnungshof. Als Bindungsnorm für den Haushaltsgesetzgeber ist der Grundsatz ausdrücklich bloß einfachrechtlich in § 7 Abs. 1 LHO, § 6 Abs. 1 HGrG statuiert. Er stellt sich aber als finanzrechtliche Ausprägung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips dar (vgl. Gröpl, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand Dezember 2001, Art. 110 Rdnr. 140; Paul Kirchhof, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, NVwZ 1983, S. 505, 514; derselbe, Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL Heft 42 [1984], S. 287), das auch dem nordrhein-westfälischen Verfassungsrecht immanent ist und alle Staatsgewalt bindet.

Die Verwurzelung im Verhältnismäßigkeitsprinzip prägt den Inhalt des Wirtschaftlichkeitsgebots. Es verlangt, in jedem Haushaltsjahr bei allen Maßnahmen die günstigste Relation zwischen dem gesteckten Ziel und den eingesetzten Mitteln anzustreben. Welche Anforderungen sich daraus ergeben, braucht hier nicht abschließend geklärt zu werden. Jedenfalls ist dem Wirtschaftlichkeitsgebot das Erfordernis zu entnehmen, ein bestimmtes Ziel mit dem geringstmöglichen Einsatz von Mitteln zu erreichen (vgl. RhPf VerfGH, NVwZ-RR 1998, 145, 149; Gröpl, a.a.O., Art. 110 Rdnr. 141; von Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, S. 19 f.). Dieses Erfordernis enthält Maßgaben auch für die Kreditermächtigung und Kreditaufnahme der öffentlichen Hand sowie die Verwendung von Kreditmitteln. Danach widerspricht eine Kreditaufnahme im Regelfall dem Wirtschaftlichkeitsgebot, wenn ihr in dem Haushaltsjahr, auf das sie sich bezieht, kein entsprechender Ausgabenbedarf gegenübersteht. Gleiches gilt für die haushaltsplanerische Bildung von Rücklagen aus Haushaltsüberschüssen bei gleichzeitiger Ermächtigung zur Kreditaufnahme. Denn die zur Rücklagenbildung vorgesehenen Mittel könnten alternativ dazu eingesetzt werden, den aktuellen Kreditbedarf zu drosseln. Das Wirtschaftlichkeitsgebot bildet in dieser Hinsicht eine Grenze für die Verschuldung des Landes.

66

2. Insofern ergänzt es Art. 83 Satz 2 LV NRW, der das zulässige Maß der Kreditfinanzierung des Landeshaushalts regelt und begrenzt. Nach dieser Verfassungsnorm dürfen die Einnahmen aus Krediten entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden.

67

Art. 83 Satz 2 LV NRW ist den Sätzen 2 und 3 des Art. 115 Abs. 1 GG nachgebildet. In diesen Vorschriften hat eine gewandelte Sicht der Funktionen des Staatshaushalts Ausdruck gefunden. Zusätzlich zu der traditionellen Bedarfsdeckungsfunktion ist dem Haushalt die Funktion eines wirtschaftspolitischen Steuerungsinstruments zugewiesen worden (vgl. Friauf, Staatskredit, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, § 91 Rdnr. 18 f.). Die von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG abweichende sprachliche Fassung sollte nur klarer zum Ausdruck bringen, dass die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht bloß bei dessen Störung (vgl. Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz GG), sondern - wie sich für den Bundeshaushalt unter Berücksichtigung des Art. 109 Abs. 2 GG ergibt - auch in der gesamtwirtschaftlichen Normallage einen Maßstab für das Kreditvolumen des Haushalts bilden (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 7/617, S. 11). Dementsprechend ist auch für Art. 83 Satz 2 LV NRW zwischen der gesamtwirtschaftlichen Normallage und der gesamtwirtschaftlichen Störungslage zu unterscheiden.

68

a) In der Normallage unterliegt die Ermächtigung zur Kreditaufnahme einer doppelten Einschränkung. Sie ist begrenzt auf das Maß dessen, was in Wahrung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geboten erscheint (vgl. zu Art. 109 Abs. 2, Art. 115

69

Abs. 1 Satz 2 GG BVerfGE 79, 311, 334). Außerdem darf nicht mehr an Krediteinnahmen in den Haushalt eingestellt werden, als Ausgaben für Investitionen veranschlagt werden.

Die Investitionssumme bildet also in der Normallage eine Obergrenze, die weder aus Gründen der Bedarfsdeckung noch aus wirtschaftspolitischen oder sonstigen Erwägungen überschritten werden darf. Mit der Festlegung dieser Grenze dient Art. 83 Satz 2 LV NRW dem Schutz künftiger Generationen vor unbeschränkter Vorwälzung staatlicher Lasten. Bürger und Parlamente der Zukunft sollen davor bewahrt werden, den zur Bewältigung dann anstehender Probleme nach ihren Maßstäben benötigten finanziellen Handlungsspielraum zu verlieren (vgl. Paul Kirchhof, Grenzen der Staatsverschuldung in einem demokratischen Rechtsstaat, in: von Arnim/Littmann, Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, 1984, S. 271, 277). Es geht um einen Lastenausgleich: Zukunftsbelastende Einnahmen sind zu kompensieren durch zukunftsbegünstigende Ausgaben (vgl. BVerfGE 79, 311, 334; 99, 57, 67; Isensee, Schuldenbarriere für Legislative und Exekutive, in: Wendt/Höfling/Karpen/Oldiges, Staat, Wirtschaft, Steuern, Festschrift für Friauf zum 65. Geburtstag, S. 705, 712; Friauf, a.a.O., Rdnr. 20 ff.).

70

Die von Art. 83 Satz 2 LV NRW geforderte Relation zwischen Krediteinnahmen und Investitionsausgaben gilt, wie die Bezogenheit beider Vergleichsgrößen auf die Ansätze im Haushaltsplan zeigt, für das einzelne Haushaltsjahr (vgl. Isensee, a.a.O., S. 714; Wiebel, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Zweitbearbeitung, Art. 115 Rdnr. 86). Unterschreiten die veranschlagten Krediteinnahmen die in Ansatz gebrachten Investitionen in einem Haushaltsjahr, so rechtfertigt dies nicht die Überschreitung der Investitionssumme in einem anderen Haushaltsjahr; eine Verrechnung ist unzulässig (Isensee, a.a.O., S. 714). Zwar hat der Verfassungsgeber mit Art. 81 Abs. 3 LV NRW den Turnus der Haushaltsgesetzgebung flexibilisiert; an die Stelle des früher geltenden Jährlichkeitsprinzips ist ein Periodizitätsprinzip getreten. Aber auch für Mehrjahres- und Teilhaushalte ist die strikte Trennung nach Haushaltsjahren beibehalten worden; es handelt sich der Sache nach um die Zusammenfassung mehrerer, gemeinsam aufgestellter Haushaltspläne, deren Geltungsdauer jeweils auf ein Jahr begrenzt ist (vgl. Tettinger, in:

71

Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 81 Rdnr. 38; Gröpl, a.a.O., Art. 110 Rdnr. 124).

72

Auch ein dauerhafter Anstieg der Verschuldung in Höhe der jährlichen Investitionen widerspricht jedoch dem Regelungskonzept des Art. 83 Satz 2 LV NRW. Die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verlangen, die Kreditaufnahme zu dosieren. Sie erfüllen damit eine Regulierungsfunktion für die staatliche Kreditaufnahme (vgl. BVerfGE 79, 311, 355 f.). Insbesondere muss verhindert werden, dass sich unterhalb der investitionsabhängigen Obergrenze ein stetig wachsender Schuldensockel herausbildet, der die Steuerungs- und Handlungsfähigkeit des Haushaltsgesetzgebers in Frage stellt (vgl. BVerfGE 79, 311, 355 f.). Daraus folgt die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers, Spielräume zur Verschuldungsbegrenzung oder gar -rückführung zu nutzen, die sich in einem Haushaltsjahr entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eröffnen. Mit dieser Verpflichtung sind kreditfinanzierte Rücklagen grundsätzlich unvereinbar.

73

b) Während die investitionsabhängige Obergrenze des Art. 83 Satz 2 LV NRW in der Normallage stets einzuhalten ist, darf sie zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausnahmsweise überschritten werden (vgl. die Gesetzesbegründung, LT-Drs. 7/617, S. 11). Dabei trifft den Haushaltsgesetzgeber entsprechend den vom Bundesverfassungsgericht zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz GG entwickelten Grundsätzen (vgl. BVerfGE 79, 311, 344 f.) eine Darlegungslast, dass, aus

74

welchen Gründen und in welcher Weise von der Befugnis zur Überschreitung der Obergrenze Gebrauch gemacht wird.

3. Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe des Wirtschaftlichkeitsgebots und der Kreditbegrenzungsregelungen in Art. 83 Satz 2 LV NRW entfalten auf der Basis des Jährlichkeitsprinzips ihre gemeinsame Wirkung. Beide Maßstäbe dienen letztlich dem Schutz der Staatsfinanzen, wenngleich unter verschiedenen Gesichtspunkten: das Wirtschaftlichkeitsgebot, indem es einen rationellen Einsatz staatlicher Finanzmittel gewährleistet, die Kreditgrenzen, indem sie eine gerechte Lastenverteilung zwischen der heutigen und künftigen Generationen anstreben und auf die Erhaltung des wirtschaftlichen Gestaltungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers abzielen. Die jeweiligen Zielsetzungen stehen gleichrangig nebeneinander. Demgemäß hat der Gesetzgeber bei seinen Entscheidungen, ob und in welcher Weise er zur Finanzierung des Landeshaushalts Kreditmittel einsetzt, sowohl das Wirtschaftlichkeitsgebot als auch die Kreditgrenzen zu beachten, ohne dass der eine durch den anderen Maßstab relativiert würde. 75

4. Gemessen an diesen Grundsätzen war es unzulässig, Finanzmittel, die der Sache nach kreditfinanziert waren, über die Allgemeine Rücklage in die Haushaltsjahre 2001 und 2002 zu verlagern. 76

a) Durch den Nachtragshaushalt 2000 wurden der Rücklage Mittel in Höhe von 2,343 Mrd. DM zugeführt. Dies entspricht betragsmäßig dem im Haushaltsjahr 1999 erwirtschafteten und durch den Nachtragshaushalt 2000 vereinnahmten Überschuss von 0,792 Mrd. DM zuzüglich der im Nachtragshaushaltsplan 2000 veranschlagten Steuermehreinnahmen und Minderausgaben von 1,551 Mrd. DM. Die Rücklagenzuführung durch den Haushalt 2001 in Höhe von 1,2 Mrd. DM wird betragsmäßig abgedeckt durch den im Haushaltsjahr 2000 erwirtschafteten und durch den Haushalt 2001 vereinnahmten Überschuss von 1,636 Mrd. DM. 77

Ohne entsprechende Kreditaufnahme hätten Mittel in dieser Höhe nicht für die Dotierung der Rücklage zur Verfügung gestanden. Das zeigt sich besonders deutlich an den Rücklagenzuführungen in Höhe der 1999 und 2000 erzielten Haushaltsüberschüsse. Ohne entsprechende Kreditaufnahmen hätten sich am Ende der Auslaufzeiträume dieser Haushaltsjahre nicht die Überschüsse ergeben, die zur Dotierung der Rücklage verwandt worden sind; die Überschüsse waren in diesem Sinne kreditfinanziert. Die Kreditbedingtheit der in entsprechender Höhe dotierten Rücklage kann nicht unter Hinweis auf den Grundsatz der Gesamtdeckung des Haushalts (§ 8 Abs. 1 Satz 1 LHO) geleugnet werden. Mögen auch die Überschüsse zunächst in den allgemeinen Haushalt eingeflossen und die der Rücklage zugeführten Mittel hernach dem Gesamtaufkommen entnommen worden sein, so wären gleichwohl ohne entsprechende, die Überschussbildung erst ermöglichende Kreditaufnahmen keine Mittel vorhanden gewesen, die trotz des Mittelbedarfs im Übrigen in die Rücklage hätten eingespeist werden können. Mit Rücksicht auf die Schutzzwecke des Wirtschaftlichkeitsgebots und der Art. 81 Abs. 3, 83 Satz 2 LV NRW ist nicht entscheidend, ob sächliche Identität zwischen den eingenommenen und den der Rücklage zugeführten Mitteln besteht. Maßgeblich ist vielmehr, dass Kredite im Umfang der Rücklagendotierungen zur Haushaltsfinanzierung beigetragen haben. 78

Als kreditfinanziert sind danach auch die weiteren der Rücklage durch den Nachtragshaushaltsplan 2000 zugeführten Mittel in Höhe von 1,551 Mrd. DM zu qualifizieren. Zwar hat der Haushaltsgesetzgeber nach den von der Landesregierung dem Haushalts- und Finanzausschuss gegebenen Erläuterungen finanziellen Spielraum in dieser Höhe im Vergleich zum ursprünglichen Haushalt 2000 durch die vorerwähnten im Nachtragshaushalt 79

2000 veranschlagten Steuermehreinnahmen und Minderausgaben gewonnen (vgl. Anlage zur LT-Vorl. 13/0079 vom 18. Oktober 2000, S. 4). Andererseits sah der Nachtragshaushaltsplan aber auch eine Netto-Neuverschuldung von 6,9 Mrd. DM vor. Der Betrag der Netto-Neuverschuldung lag also weit höher als die Summe der zusätzlich zum Überschuss 1999 in die Rücklage eingespeisten Mittel. Das zeigt, dass nach den Ansätzen im Nachtragshaushaltsplan 2000 Kreditmittel schon benötigt wurden, um ergänzend zu den sonstigen Einnahmen auch nur den aktuellen Finanzierungsbedarf des Haushaltsjahres 2000 abzudecken. Unter diesen Umständen bedurfte es erst recht einer Kreditaufnahme, um der Rücklage Mittel in der genannten Höhe zuzuführen.

b) Die Rücklagenbildung wurde dem Wirtschaftlichkeitsgebot nicht gerecht. Denn die der Rücklage zugeführten, auf Kreditaufnahmen beruhenden Mittel belasteten die Haushalte 2000 und 2001, obgleich sie in den zugehörigen Haushaltsjahren noch nicht benötigt wurden. 80

c) Diese Belastung lässt sich nicht ausnahmsweise mit Blick auf das verfolgte Ziel rechtfertigen. Die vom Bevollmächtigten des Landtags betonte und auch im Gesetzgebungsverfahren verlaubliche Zielsetzung, trotz der durch die Steuerreform bedingten Einnahmeausfälle in den Haushaltsjahren 2001 und 2002 die Kreditobergrenze einzuhalten, liefert keine solche Rechtfertigung; im Gegenteil verstößt der Mitteltransfer über die Rücklage zusätzlich gegen die Vorgabe des Art. 83 Satz 2 LV NRW, die Verschuldung im Haushaltsjahr entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu begrenzen. 81

aa) Die Überführung kreditfinanzierter Mittel über die Rücklage in die Haushalte 2001 und 2002 hat es zwar ermöglicht, die Kreditobergrenze in den betreffenden Haushaltsjahren rechnerisch einzuhalten. Die insoweit maßgebliche Netto-Neuverschuldung (ohne Kredite zur Tilgung und Kassenverstärkungskredite; vgl. Tettinger, a.a.O., Art. 83 Rdnr. 7) blieb um 514,3 Mio. DM hinter der Summe der nach Maßgabe von § 10 Abs. 3 Satz 2 HGrG anrechenbaren Investitionen zurück. Im Jahr 2002 wurde die Investitionssumme von der Netto-Neuverschuldung um 69,6 Mio. EUR unterschritten. Der Haushaltsgesetzgeber durfte um dieses Erfolges willen aber nicht die durch keinen aktuellen Ausgabenbedarf veranlasste Neuverschuldung in Kauf nehmen. Nach den obigen Ausführungen zum Verhältnis des Wirtschaftlichkeitsgebots und der Kreditobergrenze entfalten diese ihre Wirkkraft uneingeschränkt nebeneinander, wenn es darum geht, im Hinblick auf einen zukünftigen Bedarf Kredite aufzunehmen oder kreditfinanzierte Mittel vorzuhalten. Der Haushaltsgesetzgeber musste also beiden verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung tragen; um den für die Jahre 2001 und 2002 erwarteten Ausgabenbedarf zu befriedigen, war es nicht gerechtfertigt, die Haushaltsplanung zu Lasten des Wirtschaftlichkeitsgebots ausschließlich auf die rechnerische Einhaltung der Kreditobergrenze auszurichten. 82

Das gilt umso mehr, als die Überführung kreditfinanzierter Mittel über die Rücklage in die Haushalte 2001 und 2002 mit der Obergrenze materiell nicht in Einklang zu bringen ist, wenn zusätzlich die Anforderungen des Art. 81 Abs. 3 LV NRW berücksichtigt werden, der eine klare Trennung zwischen den einzelnen Haushaltsjahren gebietet. Die gewählte haushaltstechnische Gestaltung hat dazu geführt, dass der durch die Ausgabenansätze der Haushaltsjahre 2001 und 2002 erzeugte Kreditbedarf jeweils auf mehrere Haushaltsjahre verteilt befriedigt worden ist. Diese Aufsplittung hatte zur Folge, dass die Kreditobergrenze, die auf das einzelne Haushaltsjahr abstellt, bei rechnerischer Betrachtung ihre Wirkkraft nicht mehr entfalten konnte. Diese Gestaltung war mithin geeignet, die verfassungsrechtliche Kreditbegrenzungsregelung leer laufen zu lassen; sie steht daher im Widerspruch zu Art. 83 Satz 2 iVm Art. 81 Abs. 3 LV NRW. 83

bb) Eine solche Rechtfertigung kommt umso weniger in Betracht, als der Mitteltransfer auch die weitere Verschuldungsgrenze des Art. 83 Satz 2 LV NRW missachtet hat. 84

In den Rücklagenzuführungen bei gleichzeitiger Kreditaufnahme durch den Nachtragshaushaltsplan 2000 und den Haushaltsplan 2001 liegt ein Verstoß gegen die aus dieser Verschuldungsgrenze folgende Verpflichtung, Spielräume zur Verschuldungsbegrenzung und -rückführung zu nutzen, die sich entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ergeben. Wie oben ausgeführt wurde, hat der Gesetzgeber solche Spielräume auszuschöpfen, um seine Handlungsfähigkeit nicht durch einen stetig wachsenden Schuldensockel auf Dauer zu verlieren. Diesem Erfordernis ist er in den genannten Haushaltsjahren nicht gerecht geworden. Die Rücklagenzuführungen dienten erklärtermaßen der Deckung des staatlichen Finanzbedarfs in künftigen Haushaltsjahren. Der Haushaltsgesetzgeber hat also den Spielraum, alternativ die Kreditaufnahme zu drosseln, nicht genutzt. Das hätte er tun müssen, um die Neuverschuldung zu begrenzen und so dem stetigen Anwachsen des staatlichen Schuldensockels entgegenzuwirken, anstatt auf Kreditbasis Mittel für einen erst in Zukunft erwarteten Bedarf vorzuhalten. 85

Dieser Verfassungsverstoß beschränkte sich nicht auf die Regelungen über die Rücklagenzuführungen. Er wirkte fort in den Regelungen über die Rücklagenentnahmen in den Haushaltsjahren 2001 und 2002 sowie den an die Entnahmeregeln anknüpfenden Kreditermächtigungen, da die entnommenen Mittel nicht zur Schuldentilgung, sondern zur Deckung der Ausgabenansätze beider Haushalte eingesetzt wurden. 86

II. 87

§ 1 Haushaltsgesetz 2001 i.V.m. Einzelplan 20 Kapitel 20 010 ist hingegen mit der Landesverfassung vereinbar. Die Regelung verstößt namentlich nicht wegen fehlerhafter Veranschlagung der Steuereinnahmen gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Haushaltswahrheit. 88

1. Bei dem Grundsatz der Haushaltswahrheit handelt es sich um eine Konkretisierung verfassungsrechtlicher Prinzipien, insbesondere das der Vollständigkeit des Haushaltsplans nach Art. 81 Abs. 2 LV NRW (VerfGH NRW, NWVBl. 1992, 129, 130; vgl. auch RhPf VerfGH, NVwZ-RR 1998, 145, 146; Stern, Staatsrecht II, S. 1245 f.; Gröpl, a.a.O., Art. 110 Rdnr. 114); er ist bei der verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Haushaltsgesetzen als Maßstab heranzuziehen (vgl. VerfGH NRW, OVG 45, 308, 314). Der Grundsatz gebietet, die Einnahmen und Ausgaben in der Höhe zu veranschlagen, in der sie aller Voraussicht nach in der kommenden Haushaltsperiode anfallen bzw. zu leisten sind. Es dürfen keine Ansätze eingestellt werden, die den wahren Sachverhalt verschleiern oder Beträge vortäuschen (vgl. VerfGH NRW, NWVBl. 1992, 129, 130; RhPf VerfGH, NVwZ-RR 1998, 145, 146; Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm, Art. 81 Anm. 8 a; Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Band V, Art. 110 Rdnr. 37). Der Forderung nach Haushaltswahrheit sind allerdings Grenzen gesetzt, da die Haushaltsplanung zwangsläufig mit Prognosen arbeitet. Schwierigkeiten bereitet vor allem die Prognose der Steuereinnahmen, deren Höhe von der nicht präzise voraussehbaren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängt. Vom Haushaltsgeber kann insoweit nicht mehr verlangt werden als eine auf vernünftigen Erwägungen beruhende Schätzung, für die er über einen Prognosespielraum verfügt; der Grundsatz der Haushaltswahrheit ist dementsprechend erst bei vorsätzlicher Verschleierung oder fahrlässiger Fehleinschätzung verletzt (vgl. Dickersbach, a.a.O., Anm. 8 a; Gröpl, a.a.O., Art. 110 Rdnr. 115; Kisker, in: Handbuch des Staatsrechts, Band IV, § 89 Rdnr. 72). 89

2. Ein solcher Vorwurf kann dem Haushaltsgesetzgeber bezogen auf die - vom Normenkontrollantrag allein umfassten - Ansätze der Steuereinnahmen im Haushaltsplan 2001 nicht gemacht werden. Zwar sind die tatsächlichen Steuereinnahmen 2001 hinter dem Haushaltsansatz von 71,6 Mrd. DM um einen wesentlichen Betrag zurückgeblieben. Der Landtag und die Landesregierung haben aber plausibel erklärt, dass den Ansätzen gleichwohl vernünftige Erwägungen zugrunde lagen und unvorhergesehene Umstände zu den Mindereinnahmen führten: Danach wurde bei den Ansätzen für Steuereinnahmen durchaus berücksichtigt, dass die Steuerreform zu Einnahmeausfällen führen würde. Die Ausfälle wurden den gegebenen Erläuterungen zufolge auf 5,5 Mrd. DM geschätzt, was mit den Angaben des Finanzministers in den parlamentarischen Beratungen des Haushaltsplanentwurfs übereinstimmt (vgl. PIProt. 13/15 vom 29. November 2000, S. 1158); dieser Betrag wurde von den wegen sonstiger Änderungen um ca. eine Milliarde nach oben korrigierten Schätzwerten 2001 der mittelfristigen Finanzplanung 1999 - 2003 abgezogen. Dass die tatsächlichen Steuereinnahmen hinter den so ermittelten Ansätzen um weitere 5,8 Mrd. DM zurückblieben, findet eine schlüssige Erklärung in dem Hinweis, die konjunkturelle Entwicklung sei ungünstiger als erwartet verlaufen und einzelne Großkonzerne hätten nicht voraussehbare unternehmerische Entscheidungen getroffen, die zu Körperschaftssteuererstattungen in einer Größenordnung von mehreren Milliarden DM geführt hätten. Die Antragsteller haben keine belegbaren Gesichtspunkte aufgezeigt, die diese Erläuterungen in Frage stellen könnten. Der Umstand, dass die für 2001 veranschlagten Steuereinnahmen sich in der Bandbreite der Ansätze für Steuereinnahmen in den Haushaltsplänen der Jahre 1999 und 2000 gehalten haben, begründet entgegen ihrer Auffassung keine tatsächliche Vermutung, die reformbedingten Steuerausfälle seien bewusst übergangen worden. Dies gilt umso mehr, als der Ansatz für 2001 um immerhin 2,15 Mrd. DM hinter demjenigen im Nachtragshaushaltsplan 2000 zurückbleibt. Im Übrigen wäre einer derartigen Vermutung durch die vorstehend dargestellten einleuchtenden Erklärungen seitens des Landtags und der Landesregierung die Grundlage entzogen.

Dr. Bertrams Dr. Lünterbusch Debusmann

91

Prof. Dr. Schlink Pottmeyer Dr. Brossok Prof. Dr. Tettinger

92