
Datum: 13.02.2007
Gericht: Verfassungsgerichtshof NRW
Spruchkörper: Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: VerfGH 9/06
ECLI: ECLI:DE:VFGHNRW:2007:0213.VERFGH9.06.00

Tenor:

Artikel I Nr. 2 des Gesetzes über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zu den Haushaltsplänen des Landes Nordrhein-Westfalen für die Haushaltsjahre 2004/2005 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2005) vom 15. Dezember 2005 (GV. NRW. S. 936) in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Feststellung der Haushaltspläne des Landes Nordrhein- Westfalen für die Haushaltsjahre 2004/2005 (Haushaltsgesetz 2004/2005) vom 3. Februar 2004 (GV. NRW. S. 64) verstößt insoweit gegen Art. 83 Satz 2 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LV NRW) und ist insoweit nichtig, als die in den Haushaltsplan eingestellten Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschreiten.

Artikel I Nr. 1 Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2005 in Verbindung mit § 1 Nr. 2 Haushaltsgesetz 2004/2005 in Verbindung mit Einzelplan 12 Kapitel 12 700 Titel 831 10 016, Einzelplan 20 Kapitel 20 610 Titel 831 31 872 und Einzelplan 20 Kapitel 20 010 ist mit der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vereinbar.

Gründe:

A.

1

2

3

Das Normenkontrollverfahren betrifft die Frage, ob Regelungen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2005 mit haushaltsrechtlichen Vorschriften und Grundsätzen der Landesverfassung vereinbar sind.

- I. 4
1. Durch § 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Feststellung der Haushaltspläne des Landes Nordrhein-Westfalen für die Haushaltsjahre 2004/2005 (Haushaltsgesetz 2004/2005) vom 3. Februar 2004 (GV. NRW. S. 64) - im Folgenden: HG 2004/2005 - wurde der Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2005 in Einnahmen und Ausgaben auf 47.266.191.600 EUR festgestellt. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HG 2004/2005 ermächtigte das Finanzministerium, zur Deckung der Ausgaben des Haushaltsplans 2005 Kreditmittel bis zum Höchstbetrag von 3.906.145.000 EUR aufzunehmen. Der Kreditfinanzierungsplan 2005 sah eine Netto-Neuverschuldung in Höhe von 3.762,2 Mio. EUR vor, der anrechenbare Investitionen in Höhe von 3.822,3 Mio. EUR gegenüberstanden. 5
- Durch das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zu den Haushaltsplänen des Landes Nordrhein-Westfalen für die Haushaltsjahre 2004/2005 (Nachtragshaushaltsgesetz 2005) vom 1. März 2005 (GV. NRW. S. 69) wurde das Gesamtvolumen des Haushalts für das Jahr 2005 auf 49.436.414.300 EUR erhöht. Die Kreditermächtigung wurde auf 5.316.145.000 EUR angehoben. Die Netto- Neuverschuldung stieg auf 5.172,2 Mio. EUR. Zugleich erhöhte sich die Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen auf 5.211,8 Mio. EUR. 6
- Nachdem am 22. Mai 2005 ein neuer Landtag gewählt worden war und sich Ende Juni 2005 die neue Landesregierung konstituiert hatte, erließ das Finanzministerium unter dem 30. Juni 2005 eine haushaltswirtschaftliche Sperre gemäß § 41 der Landeshaushaltsordnung - LHO -. Am 4. Oktober 2005 brachte die Landesregierung den Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zu den Haushaltsplänen des Landes Nordrhein-Westfalen für die Haushaltsjahre 2004/2005 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2005) - im Folgenden: 2. NHG 2005 - in den Landtag ein, das am 15. Dezember 2005 verabschiedet wurde (GV. NRW. S. 936). 7
- Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2005 beinhaltet eine weitere Erhöhung des Haushaltsvolumens auf 51.068.927.100 EUR, der Kreditermächtigung auf 7.532.645.000 EUR, der Netto-Neuverschuldung auf 7.388,7 Mio. EUR und der Investitionsausgaben auf 5.963,6 Mio. EUR. Die Netto-Neuverschuldung überschreitet damit die Summe der veranschlagten Investitionen um 1.425,1 Mio. EUR. In der Gesetzesbegründung wird hierzu ausgeführt: Die erhöhte Kreditaufnahme erfolge nicht zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Über den Wortlaut des Art. 83 Satz 2 LV NRW hinaus sei jedoch eine Ausnahme von dem Kreditbegrenzungsgebot zulässig, wenn das Land ansonsten seinen bundesrechtlichen Verpflichtungen und den aus landesverfassungsrechtlichen Vorgaben folgenden unabdingbaren Ausgaben nicht nachkommen könne. Diese "Korrektur" des Kreditbegrenzungsgebots folge aus Art. 109 Abs. 1 des Grundgesetzes - GG - in Verbindung mit dem finanzverfassungsrechtlichen Gebot des Grundgesetzes, dass die Länder in die Lage versetzt sein müssten, ihre verfassungsrechtlichen Aufgaben zu erfüllen. Eine Ausnahmesituation der vorbezeichneten Art sei gegeben, da im Laufe des Haushaltsjahres wesentliche Haushaltsverschlechterungen eingetreten seien, die durch Kürzungen nicht mehr aufgefangen werden könnten. Die erforderlichen Mehrausgaben beliefen sich auf insgesamt 1.632,5 Mio. EUR; sie entfielen im Wesentlichen auf Kapitalzuführungen an Landesunternehmen (943,6 Mio. EUR; hierzu nachfolgend unter 2.), den Länderfinanzausgleich (400,0 Mio. EUR) und die Flüchtlingskostenerstattung an Gemeinden (80,0 Mio. EUR). Die Mindereinnahmen in einer 8

Gesamthöhe von 584,0 Mio. EUR ergäben sich vor allem aus der Korrektur von zu hoch veranschlagten Darlehensrückflüssen (230,2 Mio. EUR), Erlösen aus Forderungsabtretungen (150,0 Mio. EUR) und aus Beteiligungsveräußerungen (105,7 Mio. EUR). Den Haushaltsverschlechterungen stehe eine saldierte Steigerung der eigenfinanzierten Investitionen um 751,8 Mio. EUR gegenüber, in deren Rahmen die vorerwähnten Kapitalzuführungen in vollem Umfang zu berücksichtigen seien.

2. Der nach Maßgabe des Nachtrags zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz geänderte Haushaltsplan sieht in Einzelplan 12 Kapitel 12 700 Titel 831 10 016 eine Eigenkapitalzuführung an das Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) in Höhe von 613,6 Mio. EUR vor. Ausweislich der Begründung dient die Zuführung der Tilgung von Kreditmarktverbindlichkeiten mit dem Ziel der liquiditätsmäßigen Absicherung von schadstoffbedingten Altlasten und zur Durchführung von Brandschutzmaßnahmen. 9

Als weiterer neuer Ausgabeposten ist in Einzelplan 20 Kapitel 20 610 Titel 831 31 872 eine Kapitalzuführung an die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (BVG NRW) in Höhe von 330,0 Mio. EUR veranschlagt. Hierzu heißt es in der Begründung: Die BVG NRW habe zur Finanzierung der ihr seinerzeit entgeltlich übertragenen Beteiligungen des Landes Mittel am Kreditmarkt aufgenommen. Aktuell sei eine Weiterveräußerung der noch im Bestand gehaltenen Beteiligungen zu wirtschaftlichen Konditionen nicht möglich. Durch die Kapitalzuführung solle die BVG NRW in die Lage versetzt werden, sich am Kapitalmarkt zu entschulden. 10

3. Die Steuereinnahmen des Haushaltsjahres 2005 wurden in Kapitel 20 010 des ursprünglichen Haushaltsplans mit 35.750,0 Mio. EUR veranschlagt. Dieser Betrag wurde im Nachtragshaushaltsgesetz 2005 auf 34.340,0 Mio. EUR herabgesetzt und durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2005 nicht verändert. 11

II. 12

Am 20. Juni 2006 haben die Antragsteller das Normenkontrollverfahren eingeleitet. 13

1. Sie beantragen festzustellen, dass 14

1. Art. I Nr. 2 des Gesetzes über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zu den Haushaltsplänen des Landes Nordrhein-Westfalen für die Haushaltsjahre 2004/2005 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2005) vom 15. Dezember 2005 (GV. NRW. S. 936) in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Feststellung der Haushaltspläne des Landes Nordrhein-Westfalen für die Haushaltsjahre 2004/2005 (Haushaltsgesetz 2004/2005) vom 3. Februar 2004 (GV. NRW. S. 64) gegen Art. 83 Satz 2 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen verstößt und nichtig ist, soweit die in den Haushaltsplan eingestellten Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschreiten, 15

2. 16

3. Art. I Nr. 1 Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2005 in Verbindung mit § 1 Nr. 2 Haushaltsgesetz 2004/2005 in Verbindung mit Einzelplan 12 Kapitel 12 700 Titel 831 10 016 und Einzelplan 20 Kapitel 20 610 Titel 831 31 872 wegen Unvereinbarkeit mit dem finanzverfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot nichtig ist und 17

18

4.	
5. Art. I Nr. 1 Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2005 in Verbindung mit § 1 Nr. 2 Haushaltsgesetz 2004/2005 in Verbindung mit Einzelplan 20 Kapitel 20 010 wegen Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit nichtig ist.	19
6.	20
Sie machen geltend:	21
a) Die durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2005 erteilte Kreditermächtigung verstoße insoweit gegen Art. 83 Satz 2 LV NRW, als die Netto- Kreditaufnahme die Summe der veranschlagten Investitionsausgaben überschreite. Der Differenzbetrag belaufe sich nach dem Haushaltsplan auf 1.425,1 Mio. EUR, liege aber in Wahrheit noch deutlich höher. Denn zum einen sei der Investitionsbegriff des Art. 83 Satz 2 LV NRW entgegen der Staatspraxis nettobezogen zu verstehen, zum anderen könne die Zuführung von Eigenkapital an Landesunternehmen nicht in vollem Umfang investiv berücksichtigt werden. Eine die Kreditgrenzenüberschreitung rechtfertigende Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sei nicht dargelegt worden. Die vom Haushaltsgesetzgeber für den Fall einer drohenden Handlungsunfähigkeit des Landes in Anspruch genommene ungeschriebene Ausnahmeermächtigung zu erhöhter Kreditaufnahme könne nicht anerkannt werden. Sie sei mit der Ordnungs-, Stabilisierungs- und Begrenzungsfunktion des Finanzverfassungsrechts nicht vereinbar. Eine "Notlage" begründe kein "Notrecht". Die zu der vergleichbaren Rechtslage in Berlin vom dortigen Verfassungsgerichtshof vertretene Auffassung, im Falle einer "extremen Haushaltsnotlage" dürfe die Verfassungskreditgrenze überschritten werden (NVwZ 2004, 210, 212), gehe fehl. Sie vermenge Aspekte des föderalen Finanzausgleichs mit solchen des Haushaltsverfassungsrechts. Im Übrigen habe sich Nordrhein- Westfalen 2005 nicht in einer "extremen Haushaltsnotlage" befunden. Die in eine ähnliche Richtung zielende Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen (NVwZ-RR 2006, 657) beruhe auf einer Verfassungsrechtslage, die sich spezifisch von derjenigen in Nordrhein- Westfalen unterscheide.	22
b) Die Kapitalzuführungen an den BLB NRW und die BVG NRW verstießen gegen das finanzverfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot. Hiernach dürften nicht mehr Kredite aufgenommen werden, als in dem betreffenden Haushaltsjahr für anstehende Aufgaben auch tatsächlich benötigt würden. Der BLB NRW und die BVG NRW hätten im Haushaltsjahr 2005 keinen Kapitalbedarf in Höhe von 613,6 bzw. 330,0 Mio. EUR gehabt. Insbesondere seien sie nicht verpflichtet gewesen, sich noch in 2005 in entsprechender Höhe am Kapitalmarkt zu entschulden. Das politische Anliegen des Abbaus so genannter Schattenhaushalte entbinde nicht von der Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots.	23
c) Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2005 verstoße gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit, soweit Steuermehreinnahmen in Höhe von mehr als 300 Mio. EUR nicht in den Haushaltsplan eingestellt worden seien. Obwohl der "Arbeitskreis Steuerschätzung" Anfang November für die Ländergesamtheit Steuermehreinnahmen in Höhe von 1,2 Mrd. EUR prognostiziert und das Land Nordrhein-Westfalen im Oktober ein Einnahmeplus gegenüber dem Vorjahr von 4,6 % verzeichnet habe, sei der Haushaltsansatz nicht entsprechend angepasst worden.	24
2. Der Landtag hält den Normenkontrollantrag für nicht begründet und trägt vor:	25
	26

a) Die Kreditermächtigung verstoße nicht gegen Art. 83 Satz 2 LV NRW. Die Befugnis zur Überschreitung der Verschuldensgrenze ergebe sich aus der objektiven Unmöglichkeit ihrer Einhaltung. Die aus der Landtagswahl im Mai 2005 hervorgegangene neue Landesregierung habe umfangreiche Haushaltsverschlechterungen vorgefunden, die den umgehenden Erlass einer haushaltswirtschaftlichen Sperre sowie die Aufstellung eines zweiten Nachtragshaushalts erforderlich gemacht hätten. Da im Zeitpunkt seiner Einbringung der Haushaltsvollzug schon weit fortgeschritten gewesen sei, habe kein Spielraum für Einsparmaßnahmen in der erforderlichen Größenordnung bestanden. Bei dieser Sachlage seien der Landtag und die Landesregierung im Wesentlichen auf die Übernahme und Fortschreibung der von der Vorgängerregierung gesetzten Rahmenbedingungen beschränkt gewesen.

b) Die Kapitalzuführungen an den BLB NRW und die BVG NRW verstießen nicht gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot. Das Land habe die massive und nicht nur vorübergehende Verschuldung des BLB NRW nicht hinnehmen dürfen. Seine Entschuldung führe zu Schuldzinseinsparungen in Höhe von 25 Mio. EUR. Die Kapitalzuführung an die BVG NRW sei aus gesellschafts- und insolvenzrechtlichen Gründen erforderlich gewesen, da sie ohne eine finanzielle Intervention voraussichtlich am Ende des dritten Quartals 2007 zahlungsunfähig geworden wäre. 27

c) Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2005 verstoße bezüglich des Steueransatzes nicht gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit. Die tatsächlichen Steuereinnahmen im Haushaltsjahr 2005 überträfen den Haushaltsansatz um 360,7 Mio. EUR. Die sich hieraus ergebende Schätzabweichung von 1,05 % liege im Vergleich zu früheren Haushaltsjahren im unteren Bereich. Die vom "Arbeitskreis Steuerschätzung" im November 2005 für die Ländergesamtheit prognostizierte Steigerung der Steuereinnahmen habe keinen Anlass zu einer Anpassung des Steueransatzes im Landeshaushalt gegeben, da dieser bereits eine überdurchschnittlich hohe Einnahmesteigerung berücksichtigt habe. Im Übrigen habe es mit Rücksicht auf zu erwartende hohe Steuererstattungen und eine unsichere Entwicklung der Dezember-Vorauszahlungen dem Vorsichtsprinzip entsprochen, von einer Erhöhung des Steueransatzes abzusehen. 28

3. Die Landesregierung hält den Normenkontrollantrag ebenfalls für nicht begründet und trägt vor: 29

a) Die Überschreitung der in Art. 83 Satz 2 LV NRW normierten Verschuldensgrenze sei verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Zwar diene die erhöhte Kreditaufnahme nicht der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, sondern der Schließung einer Haushaltsdeckungslücke. Eine über den Wortlaut des Art. 83 Satz 2 LV NRW hinausgehende Ausnahme von der Kreditgrenze gelte jedoch dann, wenn das Land sie objektiv nicht einhalten könne. Dies sei der Fall, wenn die regulären Einnahmen zuzüglich einer am Investitionslimit orientierten Kreditaufnahme nicht ausreichen, um die bundesrechtlich oder landesverfassungsrechtlich zwingenden Ausgaben zu decken. Die Rechtfertigung einer solchen Ausnahme ergebe sich aus dem Grundsatz, dass Unmögliches nicht verlangt werden könne, und der Notwendigkeit, widerstreitende Verfassungsanforderungen im Wege praktischer Konkordanz zum Ausgleich zu bringen. Hinsichtlich der konkreten Ausgaben, zu deren Erfüllung das Land sich übermäßig verschulden dürfe, stehe dem Haushaltsgesetzgeber ein eingeschränkter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Seine Entscheidung müsse dem Kriterium der Evidenz genügen. In formeller Hinsicht habe er detailliert darzulegen, dass die veranschlagten Ausgaben zwingend erforderlich und alle möglichen Einnahmequellen und Ausgabeneinschränkungen ausgeschöpft seien. Dies sei im 30

Gesetzgebungsverfahren geschehen.

Eine Überschreitung der Kreditgrenze wegen objektiver Unmöglichkeit ihrer Einhaltung setze außerdem die Vorlage eines schlüssigen Sanierungskonzepts voraus. Dementsprechend sei bereits während des Verfahrens zur Aufstellung des zweiten Nachtragshaushalts 2005 mit der Erarbeitung eines Sanierungskonzepts begonnen worden. Eine Umsetzung im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2005 sei wegen des weit fortgeschrittenen Haushaltsvollzugs und der erheblichen Bindungen nicht mehr möglich gewesen. 31

b) Die Kapitalzuführungen an den BLB NRW und die BVG NRW seien mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot vereinbar. 32

In der Eröffnungsbilanz des BLB NRW sei eine Rückstellung in Höhe von 613,6 Mio. EUR für Altlasten und Brandschutzmaßnahmen gebildet worden, ohne dass ihm die hierfür erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt worden seien. Diese Unterfinanzierung, die in der Folgezeit zu einer bilanziellen Überschuldung des BLB NRW geführt habe, werde durch die Eigenkapitalzuführung ausgeglichen. Da der BLB NRW angewiesen sei, das zugeführte Kapital zur Schuldentilgung einzusetzen, habe sich die Verschuldungssituation des Landes insgesamt nicht geändert. 33

Die Kapitalzuführung an die BVG NRW solle diese in die Lage versetzen, ihre Schulden am Kreditmarkt zu tilgen. In Hinblick auf die vorausgegangene, von der BVG NRW fremdfinanzierte Kaufpreiszahlung an das Land entspreche die Rückholung ihrer Schulden in den Landeshaushalt dem wirtschaftlichen Verursachungsprinzip und dem Gebot der Transparenz. Zudem sei die BVG NRW zur Sicherstellung ihrer Zahlungsfähigkeit auf die Mittelzuführung durch das Land angewiesen gewesen. 34

c) Der Steueransatz im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2005 widerspreche nicht dem Grundsatz der Haushaltswahrheit. Die Schätzabweichung liege im Vergleich zu früheren Haushaltsjahren im unteren Bereich. Trotz der günstigen Entwicklung der Ist-Einnahmen von Januar bis Oktober und der positiven November- Prognose des "Arbeitskreises Steuerschätzung" sei in Hinblick auf verschiedene Risikofaktoren von einer Erhöhung des Steueransatzes abgesehen worden. 35

B. 36

Der Normenkontrollantrag ist gemäß Art. 75 Nr. 3 LV NRW, § 47 lit. a des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VerfGHG) zulässig. 37

I. 38

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 lit. a VerfGHG. Das gilt auch für die in den Anträgen zu 2. und 3. genannten Bestimmungen der Einzelpläne (vgl. VerfGH NRW, OVGE 49, 278 <insoweit nicht abgedruckt> = NWVBl. 2003, 419, 422). 39

II. 40

Der Antrag ist rechtzeitig gestellt worden. 41

42

Normenkontrollanträge nach Art. 75 Nr. 3 LV NRW, § 47 lit. 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 (VerfGH NRW, OVG 49, 278, 281 = NWVBl. 2003, 419, 422).

Hiernach konnten die angegriffenen Regelungen zum Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Kontrolle gemacht werden. 43

Die mit dem Antrag zu 1. beanstandete Kreditermächtigung (Art. I Nr. 2 2. NHG 2005 i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HG 2004/2005) war bei Antragstellung am 20. Juni 2006 noch in Geltung. Als Zeitgesetz (vgl. VerfGH NRW, OVG 45, 308, 310) galt das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2005 zwar grundsätzlich nicht über den 31. Dezember 2005 hinaus. Nach § 18 Abs. 3 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) behält jedoch eine Kreditermächtigung i.S.d. § 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO, wie sie die in Rede stehende Vorschrift beinhaltet, mindestens bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres ihre Geltung. 44

Demgegenüber traten die mit den Anträgen zu 2. und 3. angegriffenen Regelungen mit dem Ende des Haushaltsjahres 2005 außer Kraft; sie entfalteten bei Antragstellung aber noch weitere Rechtswirkungen. 45

Dies folgt hinsichtlich der Feststellung des Haushaltsplans in Einnahmen und Ausgaben (Art. I Nr. 1 2. NHG 2005 i.V.m. § 1 Nr. 2 HG 2004/2005) aus dem untrennbaren Zusammenhang dieser Vorschrift mit derjenigen über die Kreditermächtigung. 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 entfaltet die Feststellung der Haushaltsansätze eine die Kreditermächtigung legitimierende Wirkung. Diese rechtliche Verknüpfung ist nicht auf die Geltungsdauer des Art. I Nr. 1 2. NHG 2005 i.V.m. § 1 Nr. 2 HG 2004/2005 beschränkt; die Vorschrift wirkt deshalb nach ihrem Außer-Kraft-Treten jedenfalls noch solange fort, wie Art. I Nr. 2 2. NHG 2005 i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HG 2004/2005 in Kraft bleibt. 46

Entsprechendes gilt für die zur Prüfung gestellten einzelnen Haushaltstitel und -kapitel. Als Teilelemente des Gesamthaushalts sind sie mitbestimmend für dessen Feststellung in Einnahmen und Ausgaben und partizipieren so an der legitimierenden Wirkung dieser Feststellung. 47

C. 48

Der Normenkontrollantrag ist hinsichtlich des Antrages zu 1. begründet; im Übrigen ist er nicht begründet. 49

I. 50

Artikel I Nr. 2 2. NHG 2005 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HG 2004/2005 verstößt in dem in der Urteilsformel ausgesprochenen Umfang gegen Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW und ist nichtig. 51

Nach Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW 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 52

Haushaltsplan eingestellt werden. Die Regelung steht im Kontext mit Satz 1 der Vorschrift, der die Aufnahme von Krediten einem Gesetzesvorbehalt unterwirft und damit das in Art. 81 Abs. 1 LV NRW verankerte parlamentarische Bewilligungsrecht als Kern des Haushaltsverfassungsrechts ergänzt und sichert. Dieses beinhaltet, dass der Landtag durch Bewilligung der erforderlichen laufenden Mittel für die Deckung des Landesbedarfs sorgt. Eine Kreditaufnahme kommt als Finanzierungsmittel nur unter den Voraussetzungen des Art. 83 Satz 2 LV NRW in Betracht.

1. Die gemäß Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW im Regelfall einzuhaltende Verschuldungsgrenze wird durch die im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2005 ausgesprochene Kreditermächtigung um 1.425,1 Mio. EUR überschritten. 53

a) Gegenstand der Begrenzungsregelung sind die "Einnahmen aus Krediten". Die Norm bezieht sich damit - anders als Art. 83 Satz 1 LV NRW - nicht auf das Gesamtvolumen der "Aufnahme von Krediten", sondern lediglich auf die Netto- Neuverschuldung. Daher bleiben Kreditaufnahmen, die der Umschuldung dienen, ebenso außer Betracht wie Kassenverstärkungskredite (vgl. Tettinger, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 83, Rdn. 3 und 7; Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein- Westfalen, 3. Auflage 1977, Art. 83, Anm. 3 b). Ausweislich des dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2005 anliegenden Kreditfinanzierungsplans beläuft sich die Netto-Neuverschuldung im Haushaltsjahr 2005 auf 7.388,7 Mio. EUR. 54

b) Schuldenbegrenzende Bezugsgröße ist die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten "Ausgaben für Investitionen". Eine abschließende Aufzählung derartiger Ausgaben enthält § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG), der gemäß Art. 109 Abs. 3 GG, § 1 Satz 2 HGrG auch für das Landesverfassungsrecht verbindlich und in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 LHO inhaltsgleich übernommen worden ist. Die betreffenden Ausgaben werden nach den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Nordrhein-Westfalen (VV-HS) in den Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans dargestellt. Die sich hieraus ergebende Brutto- Investitionssumme wird zur Vermeidung von Doppelzählungen vermindert um Zuweisungen, Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen, die aus anderen öffentlichen Haushalten stammen und dort investiv berücksichtigt werden (Obergruppen 33 und 34). Hiervon ausgehend werden die Ausgaben für Investitionen in dem durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2005 geänderten Haushaltsplan mit 5.963,6 Mio. EUR veranschlagt. 55

Soweit die Antragsteller einen Nettoinvestitionsbegriff zugrundelegen wollen, ist dies nicht gerechtfertigt. 56

Wenn sie vortragen, entgegen der Staatspraxis sei im Rahmen von Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW auf die Netto-Investitionen abzustellen, machen sie sich eine in Teilen der Literatur zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG vertretene Rechtsansicht zu eigen, der zufolge die Brutto-Investitionssumme um Abschreibungen und Erhaltungsinvestitionen zu kürzen ist (vgl. etwa Friauf, in: Isensee/Kirchhof <Hrsg.>, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 91, Rdn. 51). Diese Auffassung findet im Wortlaut von Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW, der auf die veranschlagten Ausgaben für Investitionen abstellt, keine Stütze (ebenso zu der insoweit gleichlautenden Formulierung in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG Siekmann, in: Sachs <Hrsg.>: Grundgesetz, 3. Auflage 2003, Art. 115, Rdn. 42). Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift spricht gegen ein solches Verständnis. Nach der Vorstellung des verfassungsändernden Gesetzgebers ist der Begriff "Ausgaben für Investitionen" nicht auf Netto-Investitionen 57

beschränkt, sondern umfasst unter anderem auch reine Erhaltungsinvestitionen (vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung, LT NRW-Drs. 7/617 vom 18. März 1971, S. 11). Zwar dürfte der Normzweck von Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW (hierzu nachfolgend unter 2.b.cc) ein restriktives Verständnis des Investitionsbegriffs nahe legen. Dabei muss jedoch seine Operationalisierbarkeit gewahrt bleiben, da die Klarheit und Sicherheit der Berechnung notwendiges Element des verfassungsrechtlichen Kreditbegrenzungsgebots ist (ebenso Heintzen, in: Kunig <Hrsg.>, Grundgesetz- Kommentar, 4./5. Auflage 2003, Art. 115, Rdn. 14). Unter diesem Gesichtspunkt stellen die Netto-Investitionen keine geeignete Bezugsgröße dar, da eine entsprechende staatliche Vermögenszurechnung nicht vorliegt und eine sachgerechte Veranschlagung im Rahmen des kameralistischen Rechnungswesens nicht möglich ist (vgl. Heun, in: Dreier <Hrsg.>, Grundgesetz Kommentar, 2000, Art. 115, Rdn. 22; Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 115 GG, Rdn. 12, Stand März 1996; Patzig, DÖV 1985, 293, 306). Auch die Antragsteller zeigen keine praktikable Möglichkeit zur Ermittlung der Netto-Investitionen auf. Ihre Bezugnahme auf die Haushaltspraxis der Freien Hansestadt Bremen gibt insoweit keinen näheren Aufschluss. Zwar ist in der zitierten Mitteilung des Senats zur Einbringung des Doppelhaushalts 2006/2007 (Bremische Bürgerschaft, Drs. 16/910 vom 7. Februar 2006) von den "Nettoinvestitionen" als Grenze der Kreditaufnahme die Rede. Wie sie sich errechnen, wird allerdings nicht ausgeführt. Im Übrigen definiert § 5 des Haushaltsgesetzentwurfs die "investiven Zwecke" unter Bezugnahme auf § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen, der seinerseits textidentisch ist mit § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 LHO NRW. Dies legt die Vermutung nahe, dass das Präfix "Netto" lediglich die - auch in Nordrhein-Westfalen praktizierte - Bereinigung der Brutto-Investitionssumme um solche Investitionszuschüsse bezeichnet, die aus anderen öffentlichen Haushalten stammen und dort investiv berücksichtigt werden.

Die Kritik der Antragsteller an der investiven Berücksichtigung der Kapitalzuführungen an den BLB NRW und die BVG NRW geht fehl. Hierbei handelt es sich um "Ausgaben für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen" im Sinne von § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 lit. d HGrG, die - nicht anders als sonstige Formen der Finanzinvestition - den Vermögensbestand des Landes positiv beeinflussen. Dem steht nicht entgegen, dass die Kapitalzuführungen mit der Maßgabe der Schuldentilgung erfolgen und somit aus Sicht der Landesunternehmungen faktisch den Charakter "durchlaufender Posten" haben. Denn § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 lit. d HGrG stellt nicht darauf ab, wie das heraufgesetzte Kapital anschließend verwendet wird; im Übrigen setzt sich der durch den Zufluss frischen Kapitals eintretende Vermögenszuwachs in der hierdurch ermöglichten Schuldentilgung in modifizierter Form fort. Die Entschuldung eines Landesunternehmens stellt eine zukunftsdienliche Investition im Sinne von Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW dar, da sie dessen strategische Handlungsfähigkeit sichert und ausweitet und damit die Basis schafft für ein wirtschaftliches Gebaren, das den Zielen der Zukunftsgestaltung und dem Landeswohl verpflichtet ist. Entgegen der Ansicht der Antragsteller kommt es daher nicht darauf an, ob die Kapitalzuführungen an den BLB NRW und die BVG NRW bei diesen Unternehmungen zusätzliche Sachinvestitionen ermöglicht haben.

2. Die Überschreitung der Regelkreditgrenze ist nicht gerechtfertigt. 59

a) Die weitere Kreditaufnahme im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2005 dient ausweislich der Begründung nicht der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, sondern der Schließung einer im Verlauf des Haushaltsjahres 2005 aufgetretenen Deckungslücke. 60

b) Die Überschreitung der Kreditgrenze wird nicht dadurch gerechtfertigt, dass ihre Einhaltung nach Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers objektiv unmöglich war. Die vom Landtag und von der Landesregierung vertretene gegenteilige Auffassung ist mit Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW nicht vereinbar. Die Auslegung dieser Vorschrift ergibt, dass von der durch sie normierten Regel grundsätzlich nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und darüber hinaus allenfalls zur Bewältigung - hier nicht in Rede stehender - exzeptioneller Sondersituationen abgewichen werden darf.

aa) Zwar besagt Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW nicht ausdrücklich, wann eine Ausnahme von der Verschuldungsgrenze in Betracht kommt. Insoweit unterscheidet sich der Wortlaut der Vorschrift von den entsprechenden Formulierungen in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 GG und § 18 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 LHO, die gleichlautend bestimmen, dass Ausnahmen "nur" zulässig sind zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. In dieselbe Richtung deutet indes Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW mit der Wendung, dass die Verschuldungsgrenze "entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel" einzuhalten ist. Die sprachliche Anknüpfung der Regelrechtsfolgenanordnung an die Zielvorgabe des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts indiziert, dass mögliche Ausnahmen von der Regel grundsätzlich auf konjunkturelle Störungssituationen beschränkt sind. Der Verzicht auf eine diese Eingrenzung eindeutig zum Ausdruck bringende Formulierung ("nur") lässt indes Raum für die Annahme, dass im Einzelfall auch eine anderweitig nicht steuerbare exzeptionelle Sondersituation eine übermäßige Kreditaufnahme rechtfertigen kann.

62

bb) Die Gebotenheit eines restriktiven Verständnisses des Ausnahmeverbehalts wird durch die Entstehungsgeschichte von Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW bestätigt. Sie macht deutlich, dass der Verfassungsgeber die Möglichkeit einer Kreditgrenzenüberschreitung auf den Fall einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beschränkt wissen wollte. Die Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung (LT NRW-Drs. 7/617 vom 18. März 1971, S. 11) führt insoweit aus:

63

"Diese Grenze darf nur ausnahmsweise überschritten werden, dann nämlich, wenn (...) unter Einsatz kreditwirtschaftlicher Mittel das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht beeinflusst werden muss."

64

Darüber hinaus wird ausdrücklich festgestellt, dass Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW trotz sprachlicher Abweichung von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG "dasselbe" meine.

65

In dieser Sichtweise kommt die der Finanzverfassungsreform zugrunde liegende konzeptionelle Neuorientierung zum Ausdruck. Durch die Änderung von Art. 83 LV NRW ist der bisherige objektbezogene Deckungsgrundsatz (Kredite nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Investitionsausgaben) aufgegeben und durch einen situationsbezogenen - an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts orientierten - Deckungsgrundsatz ersetzt worden. Dem liegt ein grundlegend gewandeltes Verständnis der Budgetfunktionen zugrunde. Ausgehend von der Erkenntnis, dass das staatliche Finanzwesen in erheblichem Umfang auf den allgemeinen Wirtschaftsablauf einwirkt, wird die Funktion des öffentlichen Haushalts nicht mehr auf die reine Bedarfsdeckung reduziert, sondern vorrangig ordnungsfinanzpolitisch definiert (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung, a.a.O., S. 5).

66

Als zentrales Element der Haushaltsrechtsreform kann dieser Paradigmenwechsel bei der Auslegung von Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW nicht außer Betracht bleiben. Er legt es nahe, die ordnungsfinanzpolitische Intention der Vorschrift auch bei der Interpretation der Wortfolge

67

"in der Regel" zur Geltung zu bringen und dementsprechend eine Ausnahme von der Regelkreditgrenze grundsätzlich nur zuzulassen, wenn sie der Bekämpfung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts dient.

Hierfür spricht auch, dass die Neufassung von Art. 83 LV NRW die Kreditaufnahme nicht mehr an das Vorliegen eines "außerordentlichen Bedarfs" bindet. Dieses Tatbestandsmerkmal wirkte einerseits begrenzend, indem es eine Kreditfinanzierung des laufenden Verwaltungsbedarfs ausschloss. Andererseits bot es möglicherweise Raum für eine Kreditaufnahme aus Anlass einer außerordentlich schlechten Finanzlage (so für die entsprechend formulierten Regelungen in den dortigen Landesverfassungen: StGH Hessen, NVwZ-RR 2006, 657, 663; VerfGH Saarland, AS RP-SL 11, 164, 171). Mit der konzeptionellen Neuausrichtung des Rechts der Staatsverschuldung ist das Merkmal des "außerordentlichen Bedarfs" als normatives Regulativ der Kreditaufnahme entfallen und durch das Gebot ihrer Kompatibilität mit den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ersetzt worden. Damit ist auf der einen Seite die Möglichkeit eröffnet, auch Ausgaben des laufenden Verwaltungsbedarfs durch Kredite zu finanzieren. Auf der anderen Seite kommt einer - wie auch immer zu bestimmenden - außerordentlich schlechten Finanzlage für sich genommen keine kreditermächtigende Relevanz mehr zu. Diesem letztgenannten Aspekt würde es tendenziell zuwider laufen, wenn eine derartige Finanzsituation als Ausnahme von der Kreditbegrenzungsregel des Art. 83 Abs. 2 Hs. 1 LV NRW qualifiziert würde.

68

cc) Zu diesem Ergebnis gelangt auch die teleologische Auslegung von Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW. Die Vorschrift bezweckt den Schutz künftiger Generationen vor unbeschränkter Vorwältung staatlicher Lasten. Bürger und Parlamente der Zukunft sollen davor bewahrt werden, den zur Bewältigung dann anstehender Probleme nach ihren Maßstäben benötigten finanziellen Spielraum zu verlieren. Dieser Schutz soll erreicht werden im Wege einer Kompensation zukunftsbelastender Einnahmen durch zukunftsbegünstigende Ausgaben (vgl. VerfGH NRW, OVG 49, 278, 284 = NWVBl. 2003, 419, 423). Der mit der Kreditbegrenzungsregelung verfolgte Schutzzweck gründet in dem Prinzip der Generationengerechtigkeit und ist zugleich Ausdruck des Respekts vor der Gestaltungsbefugnis künftiger Gesetzgeber. Der hohe Rang dieser Schutzgüter legt ein restriktives Verständnis der Vorschrift nahe und spricht daher dafür, dass von dem Kreditbegrenzungsgebot des Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW grundsätzlich nur zur Abwehr einer Störung des dort ausdrücklich angesprochenen gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und darüber hinaus allenfalls zur Bewältigung einer exzeptionellen Sondersituation abgewichen werden darf.

69

Unter Berücksichtigung des Schutzzwecks von Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW kommt eine derartige Sondersituation etwa in Betracht im Falle einer schweren Naturkatastrophe oder eines sonstigen Unglücksfalles mit sehr weitreichenden und kurzfristig regelungsbedürftigen Schadensfolgen. Sie liegt hingegen nicht schon dann vor, wenn während des laufenden Haushaltsjahres ein Regierungswechsel erfolgt und die neue Landesregierung sich aufgrund der vorgefundenen Haushaltssituation nicht in der Lage sieht, die von ihr als zwingend notwendig erachteten Ausgaben ohne Überschreitung der Kreditgrenze zu tätigen. Wahlperiode und Haushaltszyklus fallen nicht zusammen. Jeder neu gewählte Haushaltsgesetzgeber ist - unabhängig davon, ob sich die politischen Mehrheiten geändert haben oder nicht - mit der Notwendigkeit konfrontiert, von den jeweils konkret für ihn gegebenen Bedingungen auszugehen und sein Handeln danach einzurichten. Dies muss selbst dann gelten, wenn ein neu gewählter Haushaltsgesetzgeber eine Haushaltssituation vorfindet, die ihm keinen finanziellen Gestaltungsspielraum lässt. Gibt es Versäumnisse

70

früherer Haushaltsgesetzgeber, muss er mit deren Folgen leben (BVerfGE 79, 311, 340). Sie sind kein Freibrief für eine beliebige Berufung auf den Ausnahmetatbestand von der Regelkreditgrenze (BerlVerfGH, NVwZ 2004, 210, 212). Die durch die vorgefundene Haushaltssituation bedingten temporären Einschränkungen stellen die politischen Gestaltungsmöglichkeiten des neu gewählten Parlaments nicht völlig in Frage. Denn diese werden durch das geltende Verfassungsrecht begrenzt, zu dem auch die restriktive Kreditbegrenzungsregelung des Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW gehört. Die Vorschrift ist haushaltsverfassungsrechtlicher Ausdruck des Demokratieprinzips. Indem sie den finanziellen Handlungsspielraum des aktuellen Gesetzgebers beschränkt, sichert sie die Handlungsfähigkeit künftiger Gesetzgeber. Sie trägt damit dem demokratischen Anliegen in generationenübergreifender Weise Rechnung. Die Verwurzelung der Kreditbegrenzungsregelung im Demokratieprinzip schließt es aus, ihre Verbindlichkeit unter Berufung auf ebendieses Prinzip für den Fall eines Regierungswechsels während des laufenden Haushaltsjahres zu relativieren. Die Periodizität der Legitimationserneuerung im Wege der Wahl bei gleichzeitiger Kontinuität der anstehenden Sach- und Finanzprobleme ist dem demokratischen Prinzip wesensimmanent. Entsprechendes gilt für die hiermit zwangsläufig einhergehende anfängliche Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten des neu gewählten Parlaments. Das - politisch nachvollziehbare - Anliegen, diese zu erweitern und den hierfür erforderlichen finanziellen Spielraum bereits im Jahr der Neuwahl zu erschließen, rechtfertigt nicht eine Hintanstellung des Schutzes künftiger Generationen vor unbeschränkter Vorwälzung staatlicher Lasten. Dies gilt auch insoweit, als die Beengtheit des vorgefundenen finanziellen Spielraums auf Mindereinnahmen beruht, die ihrerseits Folge von unrealistisch hohen Einnahmeansätzen im Stammhaushalt sind. Soweit dieserhalb trotz gehöriger Sparanstrengungen eine zusätzliche Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug erforderlich wird, ist ein sich hieraus ergebender Fehlbetrag in den Haushaltsplan des nächsten bzw. zweinächsten Haushaltsjahres einzustellen (vgl. § 25 Abs. 3 Satz 1 LHO).

Die Anerkennung der von Landtag und Landesregierung postulierten Ausnahmebefugnis zur Überschreitung der Verfassungskreditgrenze liefe dem Schutzzweck von Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW auch deshalb zuwider, weil die Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers, er sei trotz Beschränkung der Ausgabenseite auf das unbedingt Notwendige zur Einhaltung der Kreditgrenze nicht in der Lage, nur in eingeschränktem Umfang gerichtlich überprüft werden könnte. Die Landesverfassung gibt nämlich nicht im Einzelnen vor, welche Ausgaben wann und in welcher Höhe zu leisten sind. So lässt sich etwa der in Art. 8 Abs. 3 Satz 1 LV NRW normierten staatlichen Schulförderungspflicht nicht entnehmen, ob und gegebenenfalls wie viele neue Lehrerstellen im Haushaltsjahr 2005 zu schaffen waren. Ebenso wenig kann aus Art. 8 Abs. 4 LV NRW i.V.m. Art. 7 Abs. 4 GG die exakte Höhe einer etwa erforderlichen Ersatzschulfinanzierung hergeleitet werden. Bezüglich derartiger Fragen steht dem Haushaltsgesetzgeber als Ausfluss seines politischen Handlungsermessens ein Beurteilungsspielraum zu, der es ausschließt, dass das Verfassungsgericht jeden einzelnen Haushaltsansatz unter dem Gesichtspunkt seiner verfassungsrechtlichen Unabdingbarkeit bewertet. Eine nur in eingeschränktem Umfang verfassungsgerichtlich überprüfbare Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers bezüglich der Notwendigkeit von Ausgaben kann jedoch nicht über die Geltungsreichweite der Verfassungskreditgrenze entscheiden. Andernfalls würde die Ordnungs-, Steuerungs- und Kontrollfunktion dieses "hochrangigen Verfassungsgrundsatzes" (so BVerfGE 99, 57, 67 zur entsprechenden Vorschrift im schleswig-holsteinischen Landesverfassungsrecht) weitgehend obsolet.

Entgegen der Ansicht der Landesregierung lässt sich die Gefahr einer "Aushebelung" der Kontrollfunktion von Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit nicht dadurch bannen, dass die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers über die Notwendigkeit von Ausgaben am

Maßstab der "Evidenz" überprüft wird. Denn zum einen ist unklar, nach welchen Kriterien die Evidenz ihrerseits zu bestimmen sein soll. Zum anderen schränkt dieses Kriterium den gesetzgeberischen Beurteilungsspielraum allenfalls graduell ein, lässt ihn - und damit die mangelnde Justiziabilität der postulierten Ausnahme vom Kreditbegrenzungsgebot - im Kern jedoch unberührt.

Eine Überschreitung der Kreditgrenze wegen "objektiver Unmöglichkeit" ihrer Einhaltung ist mit dem Schutzzweck von Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW auch dann nicht vereinbar, wenn - wie vorliegend - die Landesregierung in dem betreffenden Haushaltsjahr die Erarbeitung eines Haushaltssanierungskonzepts in Angriff nimmt. Hierbei handelt es sich um ein Planungsprogramm, das Auskunft darüber gibt, innerhalb welchen Zeitfensters und durch welche Maßnahmen die Haushaltswirtschaft in eine Normallage zurückgeführt werden soll. Eine solche Planung hat jedoch keinen Einfluss auf die verfassungsrechtliche Beurteilung der Kreditgrenzenüberschreitung. Denn ein Zustand, der einer verfassungsrechtlichen Regel zuwiderläuft, ist nicht deshalb ausnahmsweise verfassungskonform, weil die Landesregierung bzw. der Gesetzgeber ihn für die Zukunft abzustellen beabsichtigt. Die in Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW vorgesehene Möglichkeit einer Ausnahme von der Regelkreditgrenze honoriert nicht schon das Bemühen um ihre künftige Einhaltung. 73

dd) Die systematische Auslegung von Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW führt zu keinem anderen Ergebnis. 74

Entgegen der Annahme des Haushaltsgesetzgebers erfährt das Kreditbegrenzungsgebot keine "Korrektur" durch Art. 109 Abs. 1 GG i.V.m. dem finanzverfassungsrechtlichen Gebot des Grundgesetzes, dass die Länder in die Lage versetzt sein müssen, ihre verfassungsrechtlichen Aufgaben zu erfüllen (vgl. die Begründung zu Art. I des Entwurfs eines Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2005 in Anlage 5 des Gesetzentwurfs der Landesregierung, LT NRW-Drs. 14/300 vom 4. Oktober 2005, S. 9 f., sub B.II). Diese Rechtsauffassung, die an entsprechende Erwägungen des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin (BerlVerfGH, NVwZ 2004, 210, 213) anknüpft, vermag von ihrem Ansatz her nicht zu überzeugen. Denn die Möglichkeit einer Fruchtbarmachung von Bundesverfassungsrecht im Rahmen der systematischen Auslegung von Landesverfassungsrecht setzt einen parallelen thematischen Bezug voraus. Hieran fehlt es bei den in Rede stehenden Bestimmungen. Art. 109 Abs. 1 GG betrifft die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern und steht in keinem inhaltlichen Zusammenhang mit dem Staatsschuldenrecht der Länder. Das Gebot einer hinreichenden Finanzausstattung der Länder betrifft deren Ausgleichsansprüche untereinander und im Verhältnis zum Bund und enthält ebenfalls keine Aussage über die vom Landeshaushaltsgesetzgeber zu beachtende Kreditobergrenze (in diesem Sinne kritisch auch Pestalozza, LKV 2004, 63, 65; Rossi, DVBl. 2005, 269, 274). 75

Ebenfalls nicht durchgreifend ist die weitere Erwägung des Haushaltsgesetzgebers, das Kreditbegrenzungsgebot stehe in einem "Zielkonflikt" mit "bundesgesetzlichen Vorgaben sowie landesverfassungsrechtlich statuierten Aufgabenstellungen und -gewährleistungen", der im Wege einer "Abwägungsentscheidung" zu lösen sei (a.a.O., S. 14 f., sub B.II.4). Denn der postulierte "Zielkonflikt" ist nicht auf normativer, sondern auf faktischer Ebene angesiedelt. Es geht also nicht darum, dass die Geltungsansprüche zweier Normen in einem abstrakten Konkurrenzverhältnis zueinander stünden, das im Wege der Auslegung aufzulösen wäre. Vielmehr ergibt sich das geltend gemachte Dilemma erst aus der konkret gegebenen angespannten Haushaltssituation des Landes. Diese ist maßgeblich bedingt durch die hohe Staatsverschuldung, der die Kreditbegrenzungsregelung gerade 76

entgegenwirken soll. Dies spricht gegen eine Relativierung ihrer Verbindlichkeit im Wege eines systematischen Auslegungsrekurses auf ausgabeninduzierende Rechtsvorschriften. Der Haushaltsgesetzgeber war hierdurch nicht gehindert, seiner Auffassung nach bestehenden verfassungswidrigen Zuständen - etwa im Bereich der Ersatzschulfinanzierung - durch Bewilligung von Nachtragshaushaltstiteln abzuhelpfen. Er war allerdings gehalten, die hierfür erforderlichen Mittel durch anderweitige Einsparungen zu erwirtschaften oder den entsprechenden Fehlbetrag gemäß § 25 Abs. 3 LHO in den Haushaltsplan des Jahres 2006 bzw. 2007 einzustellen.

Im Übrigen fehlt es hinsichtlich der vom Haushaltsgesetzgeber in seine "Abwägung" eingestellten "landesverfassungsrechtlich begründete(n) Leistungspflichten" an einer näheren Konkretisierung ihrer normativen Grundlagen. In Betracht kommen Grundrechtsbestimmungen, Staatszielregelungen oder auch Verfassungsaufträge (vgl. Pestalozza, LKV 2004, 63, 65; Rossi, DVBl. 2005, 269, 274). Ihnen allen ist gemein, dass sie ein weitgehend unbestimmtes Normprogramm beinhalten und keine unmittelbaren Leistungspflichten begründen. Aufgrund ihres eher globalen Charakters sind diese Bestimmungen strukturell ungeeignet, die präzisen normativen Vorgaben des Kreditbegrenzungsgebots zu relativieren. 77

Der von Landtag und Landesregierung angeführte allgemeine Rechtsgrundsatz, dem zufolge Unmögliches nicht verlangt werden kann, mag auch im Haushaltsrecht grundsätzlich Geltung beanspruchen. Er berührt jedoch nicht die Verbindlichkeit des Kreditbegrenzungsgebots, sondern mag im Falle einer - etwaigen - Unmöglichkeit seiner Einhaltung die Entscheidungsträger von einer persönlichen Verantwortung freistellen. 78

II. 79

Art. I Nr. 1 2. NHG 2005 in Verbindung mit § 1 Nr. 2 HG 2004/2005 in Verbindung mit Einzelplan 12 Kapitel 12 700 Titel 831 10 016 und Einzelplan 20 Kapitel 20 610 Titel 831 31 872 ist mit der Landesverfassung vereinbar. Die Regelung verstößt namentlich nicht gegen das finanzverfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot. 80

1. Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist ein Verfassungsgrundsatz, der auch den Haushaltsgesetzgeber bindet. Er stellt sich als finanzrechtliche Ausprägung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips dar, 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. Dies schließt das Erfordernis ein, ein bestimmtes Ziel mit dem geringst möglichen Einsatz von Mitteln zu erreichen. Hieraus ergeben sich 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 (vgl. VerfGH NRW, OVGE 49, 278, 282 f. = NWVBl. 2003, 419, 422). 81

2. Hiervon ausgehend verstoßen die Kapitalzuführungen an den BLB NRW und an die BVG NRW nicht gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot. 82

a) Die Eigenkapitalzuführung an den BLB NRW in Höhe von 613,6 Mio. EUR dient ausweislich der dem Haushaltstitel 831 10 016 beigegebenen Begründung der Tilgung von Kreditmarktverbindlichkeiten mit dem Ziel der liquiditätsmäßigen Absicherung von 83

schadstoffbedingten Altlasten und zur Durchführung von Brandschutzmaßnahmen. Dem liegt zugrunde, dass die Eröffnungsbilanz des BLB NRW zum 1. Januar 2001 zwar eine diesbezügliche Rückstellung in Höhe von 613,6 Mio. EUR ausweist, ihm jedoch die hierfür erforderlichen Mittel seitens des Landes nicht zur Verfügung gestellt worden sind. Diese Unterlassung hat wesentlich zur Unterfinanzierung des BLB NRW beigetragen (vgl. die Begründung zu Art. I des Entwurfs eines Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2005 in Anlage 5 des Gesetzentwurfs der Landesregierung, LT NRW-Drs. 14/300 vom 4. Oktober 2005, S. 12, sub B.II.2). Sie ist infolgedessen mitursächlich für die sukzessive Verschlechterung der Vermögens- und Finanzlage des BLB NRW, die sich ausweislich der Bilanz zum 31. Dezember 2004 in einem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag - mithin einer bilanziellen Überschuldung - in Höhe von 275,3 Mio. EUR manifestiert (LT NRW-Vorlage 14/174, S. 28). Bei dieser Sachlage war die Zuführung frischen Eigenkapitals erforderlich, um die für eine Wirtschaftsführung nach kaufmännischen Grundsätzen (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 des Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetzes - BLBG -) erforderlichen finanziellen Rahmenbedingungen zu gewährleisten. Diese Einschätzung wird nicht in Frage gestellt durch die unsubstantiierte Einlassung der Antragsteller, der BLB NRW habe sich allenfalls in einer "angespannten" Liquiditätssituation befunden, aber keiner "Rettungsaktion" bedurft.

b) Die Kapitalzuführung an die BVG NRW in Höhe von 330,0 Mio. EUR soll diese ausweislich der dem Haushaltstitel 831 31 872 beigegebenen Begründung in die Lage versetzen, sich am Kapitalmarkt zu entschulden. Diese Maßnahme trägt der im Zeitpunkt der Verabschiedung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2005 angespannten finanziellen Situation der BVG NRW in angemessener Weise Rechnung. Aus dem Jahresabschluss der Gesellschaft zum 31. Dezember 2004 (LT NRW-Vorlage 14/491, S. 5) ergab sich ein Jahresfehlbetrag in Höhe von 385,7 Mio. EUR. Das Eigenkapital betrug nach der auf denselben Stichtag bezogenen Bilanz (a.a.O., S. 4) 58,6 Mio. EUR; dies entspricht bei einer Bilanzsumme von insgesamt 397,5 Mio. EUR einer Eigenkapitalquote von lediglich 14,7 %. Die Verbindlichkeiten beliefen sich auf 338,8 Mio. EUR. Angesichts dieser finanzwirtschaftlichen Kennzahlen war die BVG NRW zur Sicherung ihrer Zahlungsfähigkeit auf die Kapitalzuführung durch das Land als ihres Alleingeschafters angewiesen (vgl. Lagebericht für das Geschäftsjahr 2004, a.a.O., S. 16). Dieser Einschätzung haben die Antragsteller Substantiiertes nicht entgegengesetzt.

III. 85

Art. I Nr. 1 2. NHG 2005 in Verbindung mit § 1 Nr. 2 HG 2004/2005 in Verbindung mit Einzelplan 20 Kapitel 20 010 ist mit der Landesverfassung vereinbar. Die Regelung verstößt namentlich nicht gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit. 86

1. Der Grundsatz der Haushaltswahrheit konkretisiert das verfassungsrechtliche Prinzip der Vollständigkeit des Haushaltsplans nach Art. 81 Abs. 2 LV NRW. Er ist bei der verfassungsrechtlichen Kontrolle von Haushaltsgesetzen als Maßstab heranzuziehen. 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. Der Forderung nach Haushaltswahrheit sind allerdings Grenzen gesetzt, da die Haushaltsplanung zwangsläufig mit Prognosen arbeitet. Schwierigkeiten bereitet vor allem die Veranschlagung der Steuereinnahmen, deren Höhe von der nicht präzise voraussehbaren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängt. Vom Haushaltsgesetzgeber 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 87

verletzt (VerfGH NRW, OVGE 49, 278, 289 = NWVBl. 2003, 419, 425).

2. Hiervon ausgehend verstößt der Umstand, dass im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2005 von einer Erhöhung des Steueransatzes abgesehen worden ist, nicht gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit.

88

Die tatsächlichen Steuereinnahmen im Haushaltsjahr 2005 überschreiten das veranschlagte Aufkommen um 360,7 Mio. EUR. Das entspricht einer Abweichungsquote von 1,05 %, die im langfristigen Vergleich mit früheren Haushaltsjahren im unteren Bereich liegt. Ausweislich der von Landtag und Landesregierung vorgelegten Statistik schwankten die Abweichungen von Soll- und Ist-Wert in den Jahren 1961 bis 2004 zwischen +10,08 % und -8,11 %. Nur elf Mal lag die Differenz unter dem Wert für 2005. Wenngleich bei der Würdigung der Schätzabweichung zu berücksichtigen ist, dass das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2005 erst kurz vor Jahresende verabschiedet worden ist, spricht doch bereits ihre relative Geringfügigkeit gegen die Annahme einer vorsätzlichen Verschleierung oder fahrlässigen Fehleinschätzung der Steuereinnahmen.

89

Im Übrigen haben Landtag und Landesregierung nachvollziehbar dargelegt, warum die Prognose des "Arbeitskreises Steuerschätzung" vom 2./3. November 2005, der zufolge für die Ländergesamtheit Steuermehreinnahmen in Höhe von 1,2 Mrd. EUR zu erwarten waren, keinen Anlass zu einer Erhöhung des Steueransatzes für das Haushaltsjahr 2005 gegeben hat. Dieser berücksichtigte eine überdurchschnittlich hohe Einnahmesteigerung im Land Nordrhein-Westfalen bereits dadurch, dass er trotz der im Mai 2005 vom "Arbeitskreis Steuerschätzung" prognostizierten Mindereinnahmen in Höhe von 2,5 Mrd. EUR nicht abgesenkt worden war. Das Absehen von einer Erhöhung des Steueransatzes war zudem durch das Vorsichtsprinzip gerechtfertigt, das die Berücksichtigung verschiedener Risikofaktoren gebot. Namentlich waren Mindereinnahmen im Rahmen der Umsatzsteuerabrechnung sowie umfängliche Erstattungen im Bereich der Körperschaftssteuer zu erwarten. Vor diesem Hintergrund war die Prognose der im Monat Dezember anfallenden Steuereinnahmen mit großen Unsicherheiten behaftet. Ihre zurückhaltende Einplanung entsprach den Erfordernissen einer verantwortungsvollen Haushaltsplanung. Der Umstand, dass sich die Risikofaktoren in der Folgezeit nicht oder nur teilweise realisiert haben, lässt entgegen der Annahme der Antragsteller retrospektiv nicht darauf schließen, dass durch eine "taktisch motivierte Veranschlagungspolitik" eine "verzerrendes Bild der finanzpolitischen Realitäten und Verantwortlichkeiten gezeichnet" werden sollte.

90