
Datum: 15.03.2011
Gericht: Verfassungsgerichtshof NRW
Spruchkörper: Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: VerfGH 20/10
ECLI: ECLI:DE:VFGHNRW:2011:0315.VERFGH20.10.00

Tenor:

Artikel I Nr. 1, 2, 6, 14 und 15 des Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 (Nachtragshaushaltsgesetz 2010) vom 16. Dezember 2010 (GV. NRW. S. 665) in Verbindung mit dem beigefügten Gesamtplan und dem beigefügten Haushaltsplan verstoßen gegen Art. 83 Satz 2 der Landesverfassung (LV NRW) und sind nichtig.

- Gründe: 1
- A.** 2
- Die Antragsteller, die 80 Abgeordneten der Fraktionen von CDU und FDP im Landtag Nordrhein-Westfalen, begehren die Feststellung der Nichtigkeit des Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 (Nachtragshaushaltsgesetz 2010) vom 16. Dezember 2010 (GV. NRW. S. 665), insbesondere seiner Art. 1 Nr. 1, 2, 6, 14 und 15 in Verbindung mit dem beigefügten Gesamtplan und dem beigefügten Haushaltsplan. 3
- I.** 4
- 1.** Durch § 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 (Haushaltsgesetz 2010) vom 17. Dezember 2009 (GV. NRW. S. 878) wurde der Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 in Einnahmen und Ausgaben auf 53.111.416.800 € festgestellt. § 2 Abs. 1 Satz 1 Haushaltsgesetz 2010 ermächtigte das Finanzministerium, zur Deckung der Ausgaben des Haushaltsplans 2010 Kreditmittel bis zum Höchstbetrag von 6.703.000.000 € aufzunehmen. Der Kreditfinanzierungsplan 2010 sah eine Netto-Neuverschuldung in Höhe 5

von 6.575,4 Mio. € vor, die die anrechenbaren Investitionen in Höhe von 3.700,7 Mio. € um 2.874,7 Mio. € überschritt.

2. Nachdem am 9. Mai 2010 ein neuer Landtag gewählt worden war und sich Mitte Juli 2010 die neue Landesregierung konstituiert hatte, brachte die Landesregierung den Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 vom 21. September 2010 (LT-Drs. 15/200) in den Landtag ein, das in der Fassung einer Ergänzung vom 18. November 2010 (LT-Drs. 15/600) am 16. Dezember 2010 verabschiedet wurde (GV. NRW. S. 665). 6

Durch Art. 1 Nr. 1 Nachtragshaushaltsgesetz 2010 wurde das Gesamtvolumen des Haushalts für das Jahr 2010 auf 56.180.910.300 € erhöht. Die Kreditermächtigung wurde durch Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes auf 8.535.000.000 € angehoben. Die Netto-Neuverschuldung stieg durch die Änderungen des Gesamtplans und des Haushaltsplans durch Art. 1 Nr. 14 und 15 auf 8.407,4 Mio. €. Zugleich erhöhte sich die Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen auf 3.905,5 Mio. €. Die Netto-Neuverschuldung überschreitet damit die Summe der veranschlagten Investitionen um 4.501,8 Mio. €. Durch Art. 1 Nr. 6 Nachtragshaushaltsgesetz 2010 wurde ein neuer § 17 Haushaltsgesetz 2010 eingefügt. Dieser lautet: 7

"§ 17 8

Sonderrücklagen 9

Das Finanzministerium wird gemäß § 62 Absatz 3 Landeshaushaltsordnung ermächtigt, eine besondere Rücklage zur Abrechnung der kommunalen Beteiligung an den Einheitslasten zu bilden. Das Finanzministerium wird gemäß § 62 Absatz 3 Landeshaushaltsordnung ermächtigt, eine besondere Rücklage zum Ausgleich konnexitätsrelevanter Kosten im Zusammenhang mit dem Kinderförderungsgesetz aufgrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12. Oktober 2010 (Az.: VerfGH 12/09) zu bilden." 10

In der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 15/200, Anlage 2, S. 8) heißt es: Die Regelobergrenze für die Kreditaufnahme dürfe nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts überschritten werden. Bereits mit dem Haushaltsgesetz sei dargelegt worden, dass eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts für das Haushaltsjahr 2010 gegeben sei. Nach einer aktuellen Bewertung der Chancen und Risiken für die weitere Wirtschaftsentwicklung stehe die Überwindung der nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die von der Finanz- und Wirtschaftskrise ausgelöst worden sei, derzeit noch aus. Die deutsche und die nordrhein-westfälische Wirtschaft kämen zwar bisher schneller als noch vor wenigen Monaten erwartet, aus der Krise. Im zweiten Quartal dieses Jahres sei das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland um 2,2 % gegenüber dem Vorjahr gewachsen. Auch die Steuereinnahmeerwartungen könnten im Vergleich zur Mai-Steuerschätzung 2010 angehoben werden. In der Summe sei damit allerdings erst die Hälfte des Wachstumseinbruchs der vergangenen Rezession wieder aufgeholt, und die Steuereinnahmen lägen immer noch deutlich unter dem Niveau des Jahres 2008. Die nur schleppende Entwicklung in den entwickelten Industriestaaten außerhalb Deutschlands sei ein Hinweis auf die weiterhin labile Wirtschaftslage. Hinzu komme, dass die Bereinigung der Finanzmarktkrise noch nicht abgeschlossen und eine erneute Zuspitzung nicht auszuschließen sei. Die Unsicherheit der kommenden Entwicklung spiegele sich auch in der Breite des aktuellen Prognosespektrums für das Wachstum in Deutschland im laufenden Jahr: Die Prognosen lägen zwischen 1,4 Prozent (Internationaler Währungsfonds und Bundesregierung) und 3,4 Prozent (EU-Kommission). 11

Als Gründe für die erhöhte Kreditaufnahme wurden unter Berücksichtigung von erhöhten Steuereinnahmen wegen der positiven wirtschaftlichen Entwicklung in Höhe von 400 Mio. € verbleibende Haushaltsverschlechterungen in Höhe von insgesamt etwa 2.293,0 Mio. € angeführt. Die veranschlagten Mindereinnahmen und Mehrausgaben setzten sich wie folgt zusammen:

- Verringerung steuerähnlicher Abgaben um etwa 20,4 Mio. €, 13
- Mehrausgaben auf Grund von Vorsorgemaßnahmen in Höhe von 1.769 Mio. €,

davon 14

- Zuführung zum Sondervermögen "Risikoabschirmung WestLB AG" in Höhe von 1,3 Mrd. €, weil für die Jahre 2010 bis Mitte 2013 Garantieverpflichtungen des Landes in Höhe von 2,42 Mrd. € erwartet würden, bislang aber nur 1,16 Mrd. € angesammelt worden seien, 15
- Zuführung zum Sondervermögen "Versorgungsfonds NRW", wegen einer gutachtlich ermittelten Unterdeckung von rund 94 Mio. €,
- Bildung einer Rücklage für künftige Haushaltsbelastungen aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz in Höhe von 375 Mio. € mit Blick auf eine erwartete kommunale Verfassungsbeschwerde,

- Mehrausgaben zur finanziellen Entlastung der Kommunen in Höhe von 299,9 Mio. € (Wegfall des bisherigen Befrachtung des Gemeindefinanzierungsgesetzes und Wiedereinführung der kommunalen Beteiligung an vier Siebteilen der Landeseinnahmen aus der Grunderwerbssteuer), 16
- weitere Haushaltsverschlechterungen in Höhe von insgesamt 596,95 Mio. €,

davon unter zahlreichen weiteren Positionen 17

- Zuweisungen an Kommunen für den Ausbau von U3-Betreuungsplätzen in Höhe von 150 Mio. €, 18
- Nachteilsausgleich "Wohngeldentlastung" in Höhe von 236,5 Mio. €; der noch 2010 vorzunehmende Ausgleich soll nachfolgend innerhalb des Systems der Wohngeldentlastung für den Landeshaushalt wieder ausgeglichen werden,
- Mehrausgaben auf Grund von Veränderungen im Personalhaushalt in Höhe von etwa 6,8 Mio. €. 19

Nach der Schilderung der Einzelveränderungen führt die Gesetzesbegründung aus, vor dem Hintergrund der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts habe die Landesregierung entschieden, die zur Abdeckung der oben beschriebenen Risiken erforderlichen zusätzlichen Haushaltsverschlechterungen nicht durch Einsparungen aufzufangen, sondern mit einer Erhöhung der Kreditaufnahme auszugleichen. Besonders die zusätzlichen Mittel, die den kommunalen Investitionsträgern vor Ort zur Verfügung gestellt würden, sollten die binnenkonjunkturelle Nachfrage stabilisieren. Darüber hinaus setzten die erklärte Garantie für die 5.000 Mio.-Euro-Garantie für die Phoenix-Notes und die hierfür zusätzlich geschaffene Vorsorge im Risikofonds den Kapitalmärkten ein eindeutiges Signal, dass das Land entschlossen und auch in der Lage sei, seinen Beitrag zur Überwindung der Finanzmarktkrise zu leisten. Angesichts der bestehenden Unsicherheiten und des fragilen internationalen Umfeldes erscheine es der Landesregierung daher nicht ratsam, kurzfristig 20

vom Krisenmodus abzurücken.

In ihrer Ergänzung zum Gesetzentwurf vom 18. November 2010 (LT-Drs. 16/600) war die Bildung einer weiteren Rücklage zum Ausgleich konnexitätsrelevanter Kosten im Zusammenhang mit dem Kinderförderungsgesetz auf Grund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom 12. Oktober 2010 (VerfGH 12/09) in Höhe von 370 Mio. € vorgesehen. Diese sollte durch zu erwartende Mehreinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von insgesamt 371 Mio. € gedeckt werden. Nach einer aktuellen Steuerschätzung wiederum zusätzlich zu erwartende Steuermehreinnahmen in Höhe von 460 Mio. € sollten demgegenüber zur Reduzierung der Nettoneuverschuldung eingesetzt werden. 21

Insgesamt standen damit veranschlagten Mehrausgaben und Haushaltsverschlechterungen in Höhe von etwa 3,063 Mrd. € Mehreinnahmen in Höhe von rund 1,231 Mrd. € gegenüber. 22

3. In den beiden Ausschussanhörungen am 28. Oktober 2010 und am 6. Dezember 2010 äußerten sich unter anderem Rechts- und Finanzwissenschaftler sowie Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Prof. Dr. Gröpl (Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität des Saarlandes) und Dr. Tappe (Institut für Steuerrecht, Universität Münster) hielten den Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes in der aktuellen Form für verfassungswidrig. Er genüge nicht den Darlegungsanforderungen der maßgeblichen Verfassungsrechtsprechung (LT-Stellungnahmen 15/23, S. 7 ff., 15/146, S. 3 f., und 15/24, S. 3 f., 5 f., sowie Ausschussprotokolle 15/46, S. 6 bis 9). Entsprechende Einwände erhob der Bund der Steuerzahler (LT-Stellungnahme 15/155). Prof. Dr. Hellermann (Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Universität Bielefeld) wies dagegen auf die erhebliche Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers sowie auf das Erfordernis hin, den Gesamthaushalt auf seine Eignung zur Störungsabwehr zu untersuchen. Gemessen daran seien die Darlegungen der Landesregierung zum Bestehen einer Störungslage und zur Eignung der Maßnahmen zur Störungsabwehr nachvollziehbar und vertretbar (LT-Stellungnahmen 15/28, S. 4 f., und 15/154 sowie Ausschussprotokoll 15/46, S. 14 f.). Die Vertreter des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung wandten als zentralen Kritikpunkt ein, die Zuordnung der für das Land in den kommenden Jahren anstehenden Belastungen zum Haushaltsjahr 2010 sei nicht nachvollziehbar (Ausschussprotokoll 15/74, S. 8). Insbesondere stünden die Wirtschaftlichkeit und die Sinnhaftigkeit einer vollständigen Kreditfinanzierung der Risikovorsorge für die WestLB AG und der Bildung von Rücklagen für mögliche spätere Ausgleichszahlungen an die Kommunen bereits im Haushaltsjahr 2010 in Frage (Ausschussprotokoll 15/46, S. 10 f., sowie Stellungnahme 15/163, S. 4 ff.). Hinsichtlich der Kreditaufnahme für erhöhte Zuweisungen an die Kommunen sei eine naheliegende Substitution von kommunaler Verschuldung durch Landesverschuldung im Hinblick auf das Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts völlig unerheblich (Ausschussprotokoll, 15/46, S. 24). Die kommunalen Spitzenverbände bezeichneten die um 300 Mio. € erhöhten Zuweisungen als ersten Schritt zur Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung, von dem auch positive Effekte für die Investitionstätigkeit der Kommunen zu erwarten seien. Die Mittel reichten jedoch nicht aus, um die strukturelle Unterfinanzierung vieler kommunaler Haushalte zu beseitigen und Altschulden abzubauen (LT-Stellungnahme 15/22, S. 2 und 5). Prof. Dr. Junkernheinrich und Herr Boettcher (Technische Universität Kaiserslautern) bezeichneten in ihrer finanzwissenschaftlichen Stellungnahme (LT-Stellungnahme 15/41, S. 2) die Aufstockung der kommunalen Finanzausgleichsmasse als wirksamen Beitrag zur Abmilderung der fiskalischen Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise; sie bezweifelten jedoch, ob sich der kommunale Finanzausgleich angesichts seiner ausgesprochen geringen konjunkturpolitischen 23

Treffsicherheit als Instrument einer aktiven Stabilisierungspolitik eigne. Die Vertreter des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung begründeten das Bestehen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch persistierende Leistungsbilanzüberschüsse, dauerhafte Unterbeschäftigung, sehr niedrige Inflationsraten und ein niedriges Wachstum (Ausschussprotokolle 15/74, S. 6, und 15/46, S. 11 f.). Sie hielten die Zahlungen an die Kommunen in ihrer Stellungnahme aus finanzwissenschaftlicher Sicht für geeignet zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; sie empfahlen darüber hinaus, die konjunkturellen Impulse aufrecht zu erhalten, weil die Auswirkungen der Finanzkrise noch einige Zeit fortbestünden. Ein sich selbst tragender Aufschwung setze das Verschwinden der noch bestehenden beträchtlichen negativen Produktionslücke und eine stärkere Binnennachfrage voraus, die zum entscheidenden Wachstumsmotor werde (LT-Stellungnahmen 15/29, S. 1 und 3 f. sowie 15/153, S. 3 ff.).

4. In der Auswertung der ersten Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuss am 4. November 2010 hielt der Finanzminister fest, unzweifelhaft bestehe eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, weil das Niveau des Jahres 2008 noch nicht wieder erreicht sei. Hinsichtlich der Eignung der vorgesehenen Maßnahmen bezog er sich auf die Äußerung von Prof. Dr. Hellermann, wonach die generelle Eignung des Gesamthaushalts zur Störungsabwehr entscheidend sei (Ausschussprotokoll 15/57, S. 21 f.). In der Plenarsitzung am 15. Dezember 2010 machte sich der Sprecher des Haushalts- und Finanzausschusses im Namen der Regierungsfractionen die Ausführungen der Landesregierung und der ökonomischen Sachverständigen insbesondere vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung im Haushalts- und Finanzausschuss zur Feststellung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowie zur Eignung der Maßnahmen zur Störungsabwehr ausdrücklich zu eigen (Plenarprotokoll 15/19, S. 1555). In dieser Sitzung ergänzte der Finanzminister, die Zuführung zum Risikofonds WestLB AG werde in einer Phase niedrigster Zinsen kreditfinanziert und Sorge dafür, dass anschließend ein geordneter Haushalt vollzogen werden könne. Dies sei wirtschaftlicher als später von Fall zu Fall zu den dann geltenden Zinsen die Lücken füllen zu müssen (Plenarprotokoll 15/19, S. 1567). In der Plenarsitzung am 16. Dezember 2010 vertrat der Finanzminister demgegenüber die Auffassung, eine in den Haushalt eingestellte Vorsorge sei genauso wenig und genauso viel kreditfinanziert wie alle anderen Ausgaben (Plenarprotokoll 15/20, S. 1699).

II. 25

1. Am 21. Dezember 2010, dem Tag der Verkündung des mit den Stimmen der Regierungsfractionen und einiger Abgeordneter der Fraktion Die Linke beschlossenen Nachtragshaushaltsgesetzes 2010, haben die Antragsteller einen Normenkontrollantrag gestellt. Sie beantragen festzustellen, 26

dass das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 (Nachtragshaushaltsgesetz 2010) vom 16. Dezember 2010 (GV. NRW. S. 665), insbesondere dessen Art. 1 Nr. 1, 2, 6, 14 und 15 in Verbindung mit dem beigegeführten Gesamtplan und dem beigegeführten Haushaltsplan, namentlich gegen Art. 81 Abs. 3, Art. 83 Satz 2 und Art. 86 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LV NRW) verstößt und nichtig ist. 27

Sie machen geltend: 28

a) Die Regelungen des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 verstießen offenkundig gegen die verfassungsrechtlich kodifizierte Kreditobergrenze nach Art. 83 Satz 2 LV NRW. Zudem stehe 29

die Bildung kreditfinanzierter Rücklagen im Widerspruch zum finanzverfassungsrechtlichen Jährlichkeitsprinzip und zum Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit gemäß Art. 81 Abs. 3 LV NRW sowie zum Wirtschaftlichkeitsgebot aus Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW. Eine die Bruttoinvestitionssumme überschreitende Nettoneuverschuldung sei nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zur Bewältigung exzeptioneller Sondersituationen zulässig. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müsse das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört sein oder eine solche Störung unmittelbar drohen. Insofern stehe dem Haushaltsgesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, mit dem eine Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren korrespondiere. Selbst dieser im Schrifttum als besonders zurückhaltend gewerteten Rechtsprechung genüge das Nachtragshaushaltsgesetz 2010 nicht.

b) Eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne eines Konjunkturabschwungs lasse sich weder für die letzten Monate des Jahres 2010 noch für die sich unmittelbar daran anschließende Folgezeit feststellen. Zwar sei die Wirtschaft Nordrhein-Westfalens ausweislich der Begründung zum (Stamm-) Haushaltsgesetz von November 2009 im ersten Halbjahr 2009 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um real 7,9 % geschrumpft. Jedoch sei bei Einbringung des Nachtragshaushalts im September 2010 bekannt gewesen, dass die Wirtschaft im ersten Quartal 2010 um 0,5 % und im zweiten Quartal 2010 um 2,2 % gewachsen sei. Die während des Gesetzgebungsverfahrens für den Nachtragshaushalt 2010 bekannten Prognosen für das Wachstum in Deutschland im Jahr 2010 lägen zwischen 1,4 % (Internationaler Währungsfonds und Bundesregierung) und 3,4 % (EU-Kommission). In ihrem Herbstgutachten vom 14. Oktober 2010 seien die führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute davon ausgegangen, dass die deutsche Wirtschaft im Jahr 2010 so schnell wachse wie zuletzt kurz nach der Wiedervereinigung. Die Institute hätten für 2010 einen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 3,5 % erwartet, für 2011 um weitere 2 %. Sie hätten weiter ausgeführt, die Arbeitslosigkeit sinke auf Grund der guten Konjunktur und das Wachstum werde nicht nur vom Export, sondern auch von der Binnennachfrage getragen. Zu Beginn einer umfangreich gutachtlich ermittelten kräftigen und dynamischen Wachstumsphase könne eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts weder durch die von der Landesregierung angeführte stagnierende Wirtschaftslage im Ausland noch durch den Umstand begründet werden, dass das Niveau des Jahres 2008 nicht wieder erreicht sei. Hierzu sei auch die Bemerkung ungeeignet, eine erneute Zuspitzung der Finanzmarktkrise könne nicht ausgeschlossen werden, die Eigenkapitalsituation könne sich durch die strengeren Eigenkapitalvorschriften verschlechtern und die Gefahr einer Kreditklemme bleibe bestehen. Mehr oder weniger vage Risiken für private Wirtschaftsteilnehmer und die stets vorhandene Labilität des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts rechtfertigten noch nicht die Annahme einer nachhaltigen und lange andauernden Störungslage. Auf die im Jahr 2010 unerwartet deutlich verbesserte Wirtschaftslage habe die Landesregierung lediglich die Ergebnisse der November-Steuerschätzung umgesetzt und die deutlich positiver als erwartet verlaufende wirtschaftliche Entwicklung in der Begründung erwähnt, weitere Ausführungen zum Fortbestehen einer Störungslage jedoch unterlassen. Damit beruhe ihre Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Lage weiterhin auf Daten, die seit Monaten überholt seien, obwohl bei Vorlage der Ergänzung zum Gesetzentwurf aktuelle Daten bekannt gewesen seien. Diese Beurteilung stehe im Widerspruch zur Berücksichtigung erheblicher Steuermehreinnahmen wegen der positiven wirtschaftlichen Entwicklung.

c) Dem nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts bestehenden Darlegungserfordernis genüge die

30

31

Gesetzesbegründung bei weitem nicht. Es fehle bereits eine Untersuchung der vier klassischen Parameter zur Erhaltung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach § 1 Satz 2 Stabilitätsgesetz ?StWG ? (Preisstabilität, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Wirtschaftswachstum). Darüber hinaus ergebe sich aus den verfügbaren Materialien nicht, dass die die Regelkreditobergrenze überschreitende Nettoneuverschuldung nach Umfang und Verwendung geeignet sei, die angenommene Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Der Begründung sei lediglich zu entnehmen, die zusätzlichen Mittel, die den kommunalen Investitionsträgern zur Verfügung gestellt würden, sollten die binnenkonjunkturelle Nachfrage stabilisieren; die zusätzlich geschaffene Vorsorge im Risikofonds setze den Kapitalmärkten ein eindeutiges Signal dahingehend, dass das Land entschlossen und in der Lage sei, seinen Beitrag zur Überwindung der Finanzmarktkrise zu leisten. Angesichts der im Herbst 2010 bekannt gewordenen Wirtschaftsdaten sei offensichtlich, dass die Ziele der Landesregierung ? Stärkung der Binnennachfrage und Überwindung der Finanzmarktkrise ? bereits ohne eine weitere Überschreitung der Regelkreditgrenze erreicht würden.

Ungeachtet dessen diene die Erhöhung der Nettoneuverschuldung durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2010 zu einem erheblichen Teil der Bildung von Rücklagen, die generell nicht geeignet seien, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Durch sie würden Haushaltsmittel nicht zu zusätzlichen Ausgaben zur Stützung der privaten Wirtschaft verwendet, sondern für künftige Haushaltsjahre zurückgehalten. Ein solches Zurückhalten von Haushaltsmitteln stehe dem Ziel der Landesregierung entgegen, die ? vermeintliche ? aktuelle gesamtwirtschaftliche Störungslage zu überwinden.

32

Gerade die konkret vorgenommene Höherdotierung des Risikofonds über den aktuellen Bedarf der nächsten Zeit hinaus könne neben der bereits erfolgten Errichtung und Finanzausstattung des Fonds nichts zur Konsolidierung der Kapitalmärkte beitragen. Im Gegenteil könne der Kapitalmarkt veranlasst sein, wegen der kreditfinanzierten Rücklagenbildung an der Zahlungsfähigkeit des Landes im Garantiefall zu zweifeln.

33

Für die Frage, ob die den Kommunen zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel zur Abwehr der ? vermeintlichen ? Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet seien, komme es maßgeblich auf die Verwendung dieser Mittel durch die Kommunen an. Da nach dem geänderten Gemeindefinanzierungsgesetz 2010 von den zusätzlichen rund 300 Mio. € ein Großteil auf Schlüsselzuweisungen und nur etwa 44 Mio. € auf sogenannte Investitionspauschalen entfielen, sei eine Verwendung zu investiven Zwecken nur zu einem geringen Anteil sichergestellt. Rund 86 % würden auch nach Auffassung der Landesregierung konsumptiv bereit gestellt. Konsumptive Ausgaben seien jedoch mit Blick auf § 6 Abs. 2 StWG ohne nähere Darlegung schlecht geeignet, eine ? vermeintliche ? Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Wegen der angespannten Finanzlage der Kommunen könne nicht ohne Weiteres angenommen werden, jede kommunale Ausgabe werde positive Auswirkungen auf die konjunkturelle Lage haben.

34

Hinsichtlich der Zuführungen zum "Versorgungsfonds NRW", zur Rücklage für Belastungen aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz und zur Rücklage zum Ausgleich konnexitätsrelevanter Ausgaben im Zusammenhang mit dem Kinderförderungsgesetz habe die Landesregierung nicht einmal den Versuch unternommen, diese Maßnahmen als konjunkturwirksam zu beschreiben.

35

Hinsichtlich aller Mehrausgaben sei nicht nachvollziehbar, wie die erst kurz vor Ende des Haushaltsjahres beschlossene weitere Erhöhung der Kreditermächtigung zur Störungsabwehr noch im Haushaltsjahr 2010 geeignet sein könne. Insofern bestehe nach der

36

d) Das von der Landesregierung während des Gesetzgebungsverfahrens vorgebrachte Argument, der Nachtragshaushalt 2010 stelle eine Schlussabrechnung mit der Vorgängerregierung dar, sei im Zusammenhang mit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts von vornherein untauglich. Dies habe der Verfassungsgerichtshof NRW in seinem Urteil vom 24. April 2007 ? VerfGH 9/06 ? eindeutig entschieden. 37

e) Kreditfinanzierte Rücklagen seien verfassungsrechtlich zudem wegen eines Verstoßes gegen den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit und das Wirtschaftlichkeitsgebot unzulässig. Einen entsprechenden Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot habe der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 2. September 2003 ? VerfGH 6/02 ? für eine Kreditaufnahme angenommen, der in dem jeweiligen Wirtschaftsjahr kein entsprechender Ausgabenbedarf gegenüberstehe; mit der Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers, Spielräume zur Verschuldungsbegrenzung oder gar -rückführung zu nutzen, seien kreditfinanzierte Rücklagen grundsätzlich unvereinbar. Die Landesregierung sehe im Gesetzentwurf selbst die Haushaltsmittel in Höhe von rund 1,77 Mrd. € als kreditfinanziert an, die dem Sondervermögen "Risikoabschirmung WestLB AG", dem Sondervermögen "Versorgungsfonds NRW" und der Rücklage für künftige Haushaltsbelastungen aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz zugeführt werden sollten. Von einer anderweitigen Deckung durch Einsparungen an anderer Stelle sei ausdrücklich abgesehen worden. Damit seien diese Rücklagen ohne die Erhöhung der Nettoneuverschuldung um 1,832 Mrd. € nicht finanzierbar gewesen. Lediglich die Rücklage im Zusammenhang mit dem Kinderförderungsgesetz bleibe hier außer Betracht, weil sie durch zusätzliche Einnahmen gedeckt werden solle. Die Bildung kreditfinanzierter Rücklagen sei auch nicht ausnahmsweise zulässig, um die vom Land übernommene Garantie in Höhe von 5 Mrd. € abzusichern und die entsprechenden Belastungen gleichmäßig über die Zeit zu verteilen. Rücklagen dürften selbst aus erwirtschafteten Überschüssen nur unter den engen Voraussetzungen des § 62 LHO NRW gebildet werden, unter anderem in besonderen Fällen. Da Rücklagen immer dazu dienten, Belastungen in künftigen Haushaltsjahren auf mehrere Haushaltsjahre zu verteilen, könne darin allein keine besondere Situation gesehen werden, die zu einer Ausnahme vom Kreditfinanzierungsverbot berechtige. Andere Gründe, die auf eine Sondersituation schließen lassen könnten, seien weder ersichtlich noch vom Gesetzgeber angeführt worden. 38

Die Kreditobergrenze sei auf das jeweilige Haushaltsjahr zu beziehen. Bei der im Nachtragshaushaltsgesetz 2010 gewählten Gestaltung würden die durch die Ausgabenansätze in künftigen Haushalten erzeugten Kreditbedarfe auf mehrere Haushaltsjahre verteilt. Eine solche Gestaltung sei geeignet, die verfassungsrechtliche Kreditbegrenzungsregelung leer laufen zu lassen. Für das Haushaltsjahr 2010 bestehe nach den eigenen Angaben der Landesregierung kein Zahlungsbedarf im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Mitteln für den Risikofonds. Die bereits vorhandenen Mittel in Höhe von 1,16 Mrd. € reichten nach Aussage des Finanzministers in der Plenardebatte vom 15. September 2010 (Plenarprotokoll 16/6, S. 80) aller Voraussicht nach bis Anfang 2012 aus. Im Jahr 2010 habe er mit Zahlungspflichten in Höhe von nur 0,5 Mrd. € gerechnet, im Jahr 2011 in Höhe von 300 Mio. €. Die Zuführung von 1,3 Mrd. € zum Risikofonds bereits im Jahr 2010 sei daher zur Erfüllung der Aufgaben des Landes nicht notwendig und dürfe nach § 6 i. V. m. § 33 LHO NRW nicht bei der Auf- und Feststellung von Nachtragshaushaltsgesetzen berücksichtigt werden. Es fehle insofern an der Etatreife. Da die 39

Bildung kreditfinanzierter Rücklagen gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot verstoße, sei die Berücksichtigung künftiger Zahlungsbedarfe für die Haushaltsjahre 2011 bis 2013 auch nicht deshalb ausnahmsweise zulässig, weil die Belastungen nicht oder nur mit Mühe aus künftigen Haushalten gedeckt werden könnten. Die erforderlichen Kredite könnten und müssten ggf. dann aufgenommen werden, wenn die entsprechenden Zahlungspflichten einträten. Damit würden dem Staatshaushalt die Schuldzinszahlungen erspart, die durch die verfrühte Kreditaufnahme entstünden.

Hinsichtlich der Rücklage im Zusammenhang mit dem Kinderförderungsgesetz fehle es an jeglicher zumindest grob nachvollziehbarer Schätzung zur Höhe der noch nicht im einzelnen absehbaren Ausgabenverpflichtungen. Der Ansatz erscheine daher im Hinblick auf den Jährlichkeitsgrundsatz sowie die Gebote des Art. 81 Abs. 2 Satz 1 LV NRW der Haushaltsklarheit, Haushaltswahrheit und der Schätzgenauigkeit zweifelhaft. 40

Das Wirtschaftlichkeitsgebot werde schließlich dadurch verletzt, dass der Nachtragshaushalt 2010 nicht die gebotenen Maßnahmen ergreife, um zwangsläufige Mehrausgaben durch ? nach langjährigen Erfahrungen der Haushaltspraxis regelmäßig ? entsprechend hohe nicht ausgeschöpfte Ausgabeermächtigungen zu decken. Konkrete Ausgleichsmöglichkeiten seien im Haushaltsvollzug 2010 nachweisbar. Etwa die Ausgaben für den Schuldendienst seien nennenswert geringer ausgefallen als erwartet. Auch bei den Zuschüssen für den Absatz deutscher Steinkohle seien Minderausgaben zu erwarten gewesen, die im Nachtragshaushalt nicht berücksichtigt worden seien. 41

f) Im Hinblick auf die ungewöhnliche Haushaltsgestaltung, von der ein wirtschaftlich und sparsam denkender Haushaltsgesetzgeber voraussichtlich abgesehen hätte, liege die Vermutung nahe, dass die Motivation des Gesetzgebers im Wesentlichen darin gelegen habe, Vorsorge gegen die Regelungen der "Schuldenbremse" in Art. 109 Abs. 3 und Art. 143 d GG zu treffen. Mehrere Äußerungen des Finanzministers deuteten konkret darauf hin. Die Übergangszeit zur strikten Anwendung dieser Bestimmungen beginne im Jahr 2011. Der enge Zusammenhang zwischen der erhöhten Nettoneuverschuldung und der gleichzeitigen Bildung von kreditfinanzierten Rücklagen führe zu der Annahme, dass dem Haushaltsgesetzgeber in Wahrheit weniger an der Bekämpfung einer ? vermeintlichen ? Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts liege als vielmehr an der Kreierung von Rücklagen für die kommenden Haushaltsjahre, in denen der haushaltspolitische Spielraum wegen der bundesstaatlichen Vorwirkungen der "Schuldenbremse" beschränkt werde. Darin liege ein Missbrauch der verfassungsrechtlichen Befugnis zur Nettoneuverschuldung über die Grenze des Kredit-Investitions-Junktims hinaus und zugleich ein Verstoß gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens. 42

2. Die Landesregierung hält den Normenkontrollantrag für nicht begründet und trägt vor: 43

a) Das Nachtragshaushaltsgesetz 2010 sei verfassungsgemäß. Zulässig seien insbesondere die Vorschriften, die Vorsorgemaßnahmen vorsähen. Dies gelte auch mit Blick auf die zugleich veranschlagte Kreditfinanzierung in entsprechender Höhe. Das Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit sowie die Gebote der Jährlichkeit, der Etatreife und der Haushaltswahrheit würden weder durch die Verabschiedung des Nachtragshaushalts zum Ende des Jahres noch durch die in Rede stehenden Vorsorgemaßnahmen verletzt. Rücklagen verstießen nicht gegen das grundsätzlich auf einzelne Haushaltsjahre abstellende kameralistische Haushaltssystem, sondern stellten sich als systemimmanente Instrumente zur Vorsorge für künftige Belastungen dar. Solche Vorsorgemaßnahmen dürften zwar nicht ohne sachlichen Grund getroffen werden. Ein solcher liege bei den Vorsorgemaßnahmen des Nachtragshaushalts 2010 jedoch in den konkreten sachlichen Ausgabezwecken für die 44

Die Zuführungen zum Versorgungsfonds NRW seien durch einen konkreten, gesetzlich bestimmten Zweck gerechtfertigt. Der gesetzlich vorgegebene Aufbau eines Sondervermögens für die Beamtenversorgungslasten beruhe auf der Erkenntnis, dass die herkömmliche Finanzierung der Versorgungsausgaben nach dem Umlageprinzip aus den laufenden Einnahmen nicht mehr funktioniere, wenn die Zahl der versorgungsberechtigten Beamten und die Lebenserwartung der Pensionäre, nicht aber die Einnahmen des Staates stiegen. Die im Nachtragshaushaltsgesetz 2010 veranschlagte Zuführung zu dem zu diesem Zweck errichteten Sondervermögen solle eine Unterfinanzierung ausgleichen, die durch ein versicherungsmathematisches Gutachten ermittelt worden sei. 45

Der mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2010 beschlossene Erhöhungsbetrag von 1,3 Mrd. € für das Sondervermögen "Risikoabschirmung WestLB AG" beruhe gleichfalls auf einem gesetzlich vorgegebenen Zweck. Der Risikofonds sei errichtet worden, um Mittel für eine Inanspruchnahme des Landes aus der im Zusammenhang mit der Risikoabschirmung zu Gunsten der WestLB AG erklärten Garantie bereitzustellen. Zeitpunkt und Höhe der Inanspruchnahme seien für das Land nicht steuerbar. Angesichts der absoluten Höhe der potentiellen Inanspruchnahme drohe dem Landeshaushalt jederzeit eine Zahlungsbelastung, die ohne entsprechende Vorsorge faktisch nur durch eine Kreditaufnahme in dem betreffenden Haushaltsjahr zu bewältigen sei. Zuführungen zum Risikofonds nach Maßgabe des jährlichen Haushalts sollten die Belastungen für den Landeshaushalt verstetigen und möglichst gleichmäßig über die Zeit verteilen. Daher müssten dem Risikofonds unabhängig von aktuell absehbaren Zahlungsverpflichtungen mit einer gewissen Regelmäßigkeit Mittel zugeführt werden. Hierdurch werde dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit Rechnung getragen und finanzwirtschaftliche Gestaltungsspielräume blieben gewahrt. Solange der Fonds die zu erwartenden Risiken nicht vollständig abdecke, seien Zuführungen grundsätzlich jederzeit gerechtfertigt. Die Zuführung im Haushaltsjahr 2010 rechtfertige sich aus dem gesetzgeberischen Ziel der Verstetigung der zu erwartenden Haushaltsbelastungen. Insbesondere nach den Erfahrungen der Finanzkrise könnten sich jederzeit zusätzliche Risiken realisieren, die zur sofortigen Inanspruchnahme und damit zu einer für den Haushalt erheblichen Belastung führten. Daher sei es zunächst einmal um ein "eindeutiges Signal" an die Kapitalmärkte gegangen. Der im Zeitpunkt der Einbringung des Nachtragshaushaltsgesetzes im Sondervermögen vorhandene Bestand in Höhe von 1,165 Mrd. € hätte die vom Portfolioverwalter seinerzeit für die Zeit von 2010 bis zum 1. Halbjahr 2013 prognostizierte Inanspruchnahme in Höhe von etwa 3,5 Mrd. € (davon Landesanteil rund 2,42 Mrd. €) bei Weitem nicht decken können. Zusätzlich sei zu berücksichtigen, dass die hauptsächlichen Risiken und der Jahresfehlbetrag der Ersten Abwicklungsanstalt aus den Phoenix-Notes resultiert hätten. Zudem hätte die Phoenix-Struktur ein Reserveregister (sog. "Asset Sufficiency Ledger") vorgesehen, das Zahlungsverpflichtungen unter der öffentlichen Garantie zunächst habe auffangen können. Dieses sei Ende Oktober 2010 bereits aufgebraucht gewesen. Weiterhin hätten sich die Quartalsprognosen für die Höhe der Inanspruchnahme seit November 2009 fortlaufend erhöht. Dabei seien Risiken aus Klageverfahren in den USA noch nicht berücksichtigt worden. Gleichfalls nicht berücksichtigt seien Verluste und Risiken, die sich aus einem planmäßig erfolgenden Abbau des Phoenix-Portfolios ergäben. Bei Realisierung der Verkäufe sei für Ende 2010 und das Jahr 2011 mit Garantieziehungen in dreistelliger Millionenhöhe zu rechnen. Nicht zuletzt könnten die sogenannten "Harrier Senior Verbindlichkeiten" jederzeit durch Ratingagenturen herabgestuft werden. Mit einer hierdurch möglicherweise veranlassten Auflösung von "Harrier" wären Garantieziehungen in Höhe von rund 708 Mio. € verbunden. 46

Die beiden anderen Rücklagen für künftige Haushaltsbelastungen aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz sowie zum Ausgleich konnexitätsrelevanter Kosten im Zusammenhang mit dem Kinderförderungsgesetz seien sowohl der Höhe als auch der Sache nach gerechtfertigt.

b) Die im Nachtragshaushalt 2010 vorgesehenen Mittelzuführungen zu Sondervermögen und Rücklagenbildungen seien nicht deshalb verfassungswidrig, weil sie kreditfinanziert seien. Kreditfinanzierte Rücklagen seien nur im Regelfall unzulässig. Zudem sei dies nur für allgemeine Rücklagen entschieden worden. Im Hinblick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot seien dagegen Sondervermögen und Sonderrücklagen für konkrete Sachzwecke zulässig. Das Wirtschaftlichkeitsgebot verlange als Sparsamkeitsgrundsatz, dass ein bestimmtes Ergebnis mit geringstmöglichem Einsatz erzielt werde (sogenannte Kostenminimierung); zudem könne es auch so verstanden werden, dass vorgegebene finanzielle Mittel möglichst erfolgreich eingesetzt werden müssten (sog. Nutzenmaximierung). Während allgemeine Rücklagen allein unter Sparsamkeitsgesichtspunkten betrachtet werden könnten, könne eine Überprüfung von Sondervermögen und Sonderrücklagen auf die haushaltspolitische Zwecksetzung selbst erstreckt werden. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip erlaube jedoch nicht, konkrete Zwecksetzungen des Haushaltsgesetzgebers mit Blick auf ihren Nutzen einer verfassungsgerichtlichen Prüfung zu unterwerfen. Aus diesem Grund könne bei Sondervermögen und Sonderrücklagen auch nicht ohne Weiteres im Sinne des Sparsamkeitsprinzips angenommen werden, im Regelfall sei die Beschaffung von Haushaltsmitteln in dem Haushaltsjahr wirtschaftlicher, in dem sie benötigt würden. 48

Nur bei nicht zweckgebundenen Rücklagen bestehe das Risiko, dass nachfolgenden Haushaltsgesetzgebern Mittel aus früheren Haushaltsjahren zur Verfügung gestellt und damit die rechtlichen Vorgaben für die Kreditaufnahmeermächtigung unterlaufen würden. Bei zweckgebundenen Sondervermögen und Sonderrücklagen würden künftige Haushaltsgesetzgeber nicht in gleicher Weise zu beliebigen Ausgaben ohne Rücksicht auf die aktuelle Einnahmesituation befähigt. Dementsprechend seien solche Vermögensmassen in geringerem Maße geeignet, die rechtlichen Grenzen der Nettokreditaufnahme zu unterlaufen. Auch in der bisherigen Staatspraxis des Landes hätten sie sich als etabliertes, kaum verzichtbares haushaltspolitisches Instrument erwiesen. Wären neben allgemeinen Rücklagen auch Sondervermögenszuweisungen und Sonderrücklagen bei kreditfinanzierten Haushalten generell oder auch nur regelmäßig verfassungsrechtlich unzulässig, hätte dies weitreichende Folgen. Hiervon wären sowohl haushaltspolitisch sachgerechte Sonderrücklagen als auch gesetzlich begründete Sondervermögen zur Absicherung gegen künftige, innerhalb eines Haushaltsjahres kaum zu bewältigende Haushaltsrisiken betroffen. Es drohte ein weitgehender Ausschluss von Vorsorgemaßnahmen, der für eine vorausschauende Finanz- und Haushaltspolitik kaum verkraftbar wäre. 49

Mit Blick auf das durch die bundesverfassungsrechtliche Schuldenbremse für die Länderhaushalte verbindliche Konsolidierungsziel sei unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht nur das jeweilige Haushaltsjahr in den Blick zu nehmen, sondern die mittelfristige Perspektive bis hin zum Zieljahr 2020 zu Grunde zu legen. Die Vorsorgemaßnahmen des Nachtragshaushalts 2010 führten auch nicht zu einer Umgehung der Vorgaben der Schuldenbremse. Vielmehr entlasteten sie die künftigen Haushaltsgesetzgeber und trügen maßgeblich dazu bei, das Ziel kreditfreier Haushalte zu erreichen. 50

c) Die Überschreitung der Kreditobergrenze nach Art. 83 Satz 2 LV NRW rechtfertige sich zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Der Haushaltsgesetzgeber 51

habe seine Darlegungslast erfüllt und vertretbar und nachvollziehbar dargetan, dass eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bestehe, dass er dieser begegnen wolle und dass die getroffenen haushaltspolitischen Entscheidungen zur Störungsabwehr geeignet seien. Schon das Haushaltsgesetz 2010 sei davon ausgegangen, dass eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliege und zu ihrer Abwehr eine erhöhte Kreditaufnahme gerechtfertigt sei. Diese Annahme wirke für das gesamte Haushaltsjahr 2010 und insofern auch für den Nachtragshaushalt, der mit dem Stammhaushalt eine untrennbare Einheit bilde. Auch der Nachtragshaushaltsgesetzgeber treffe eine auf den Stammhaushalt bezogene haushaltspolitische Gesamtentscheidung. Daraus folge, dass es für die Beurteilung der Störungsabwehreignung des Nachtragshaushalts auf den modifizierten Gesamthaushalt und nicht auf die einzelnen Veranschlagungen des Nachtrags ankomme.

Der Nachtragshaushaltsgesetzgeber habe nach aktueller Bewertung der Chancen und Risiken für die weitere Wirtschaftsentwicklung ? ungeachtet der besser als erwartet verlaufenen Entwicklung ? die Auffassung vertreten, die Annahme einer Störungslage besitze weiterhin Gültigkeit. Diese Beurteilung sei im Gesetzgebungsverfahren in Ausschussanhörungen von volkswirtschaftlich bzw. finanzwissenschaftlich sachverständiger Seite aus unterschiedlich, aber auch zustimmend kommentiert worden. Die Landesregierung und Vertreter der Regierungskoalition im Landtag hätten im weiteren Beratungsgang an der Beurteilung des Gesetzentwurfs festgehalten und sich insoweit insbesondere die Einschätzungen des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung zu eigen gemacht. Diese Beurteilung sei auch unter Berücksichtigung der Teilziele nach dem Stabilitätsgesetz nachvollziehbar und vertretbar. Die Schließung der bestehenden negativen Produktionslücke werde von den meisten relevanten Instituten nicht vor den Jahren 2012/2013 erwartet. Für die Dauer dieser Produktionslücke sei zugleich von einer erheblichen konjunkturellen Arbeitslosigkeit auszugehen. Die in Deutschland seit Jahren bestehenden erheblichen Leistungsbilanzüberschüsse könnten nach einer sich zunehmend durchsetzenden Position als krisenträchtig und korrekturbedürftig angesehen werden. Das Ziel der Preisniveaustabilität sei auf Grund einer zu niedrigen Inflationsrate verfehlt oder allenfalls knapp erreicht worden.

52

d) Die Eignung der erhöhten Nettokreditaufnahme zur Störungsabwehr folge mit Blick auf den Gesamthaushalt daraus, dass die dem Nachtragshaushaltsgesetzgeber geboten erscheinenden Ausgaben nicht durch Einsparungen hätten aufgefangen werden sollen, die die Störungslage verschärft hätten. Der Gesetzgeber habe damit auf eine eher expansive Finanzpolitik gesetzt, um die Wirtschaft im Lande zu stimulieren. Mit dem angestrebten Wachstum solle die negative Produktionslücke geschlossen und dadurch die konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit bekämpft werden. Gleichzeitig werde dem Leistungsbilanzungleichgewicht entgegengewirkt, ohne dass dies zu einer Verletzung des Inflationsziels der Europäischen Zentralbank führe. Nach den normativen Vorgaben des Art. 83 Satz 2 LV NRW habe der Gesetzgeber davon ausgehen dürfen, dass die verstärkte Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben zur Bekämpfung der vorhandenen Störungslage geeignet sei. Der Entscheidung, die auch der erhöhten Kreditfinanzierung verdankten Finanzierungsspielräume für eine Zuführung zum Versorgungsfonds NRW zu nutzen, lägen sicher primär andere, nämlich gesetzlich begründete Vorsorgegründe zu Grunde, die im Rahmen der haushaltspolitischen Gesamtentscheidung im Nachtragshaushalt auch unter Anwendung der Ausnahmeklausel nach Art. 83 Satz 2 LV NRW ihre Berechtigung hätten. Bei der großvolumigen Zuführung zum Sondervermögen "Risikoabschirmung WestLB AG" lasse sich hingegen in Form eines Signals für die Kapitalmärkte ein direkterer Wirkungszusammenhang aufzeigen. Mit der Stützung der Finanzmarktstabilität werde ein sehr unmittelbarer Beitrag zur Stärkung des Wirtschaftswachstums geleistet.

53

e) Der Nachtragshaushalt führe nicht zu einer Finanzierung gegenwärtiger Ausgaben zu Lasten künftiger Generationen, auch wenn die erreichte Höhe und das tendenziell weitere Anwachsen der Staatsverschuldung zu Recht verbreitet als eine große Bedrohung für das langfristige Wirtschaftswachstum und die staatlichen Handlungsspielräume in künftigen Jahren angesehen werde. Denn die Erhöhung der Nettokreditaufnahme diene im Wesentlichen nicht gegenwartsbegünstigenden Ausgaben, sondern beruhe zu einem ganz wesentlichen Teil auf sachlich gut begründeten Vorsorgemaßnahmen. Hierdurch würden künftige Haushaltsjahre nicht belastet, sondern entlastet. Langfristig bis 2020 werde hierdurch ein Haushaltsausgleich gesichert. Kurzfristig sei dieses Ziel nicht zu erreichen, weil der Landeshaushalt keine Einsparpotentiale aufweise und die Einnahmeseite vom Land nur äußerst begrenzt beeinflussbar sei. Für das Haushaltsjahr 2010 habe sich allerdings nach Beschlussfassung über den Nachtragshaushalt herausgestellt, dass gegenüber dem Haushaltsansatz Minderausgaben in Höhe von 960 Mio. € und Mehreinnahmen in Höhe von 355 Mio. € zu erwarten seien. Daher müssten die vorgesehenen Kreditermächtigungen nicht in vollem Umfang in Anspruch genommen werden.

3. Der Landtag NRW hält den Normenkontrollantrag für unbegründet und trägt vor: 55

a) Die Überschreitung der Kreditobergrenze nach Art. 83 Satz 2 LV NRW sei zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit seien in diesem Zusammenhang irrelevant. Der Gesetzgeber habe dem vom Bundesverfassungsgericht zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a. F. entwickelten Darlegungserfordernis entsprochen, das allerdings in den Verfassungstexten keinen Anhaltspunkt finde und auch grundsätzlich die Pflichten und Fähigkeiten des Gesetzgebers verkenne. Bei der verfassungsrechtlichen Prüfung komme es lediglich auf eine nachvollziehende Plausibilität der Argumentation und der Begründungen an. 56

Die Annahme einer bis Ende des Jahres 2010 fortbestehenden Störungslage folge einer gut vertretbaren Einschätzung. Dabei hätten auch regionale, bundesweite und internationale Entwicklungen berücksichtigt werden dürfen. Die bestehende Outputlücke zwischen Produktionspotential und tatsächlicher Produktionsleistung sei noch nicht geschlossen. Die Situation der Banken nach der Finanzmarktkrise sei sehr unterschiedlich und bisweilen schwer durchschaubar. Einzelne von ihnen seien weiterhin auf staatliche Unterstützung angewiesen. Die Abschreibungsbedarfe seien noch nicht endgültig abzusehen, insbesondere bleibe die Entwicklung der Staatsverschuldung einer Reihe von Euroländern, die in einem erheblichen Maße von deutschen Banken finanziert würden, schwer kalkulierbar und ein erheblicher Risikofaktor. Dementsprechend erweise sich eine erneute Bankenkrise nicht als völlig fernliegend. Trotz des Wirtschaftswachstums sei die Störungslage im Laufe des Jahres 2010 noch nicht überwunden gewesen. Dies sei unter Ökonomen weithin kaum umstritten. Mit ihrer Diagnose stünden Landesregierung und Haushaltsgesetzgeber im Einklang mit dem Sachverständigenrat. 57

In der gegebenen unsicheren Lage müsse es der jeweiligen Regierung überlassen bleiben, welchen in Ökonomie und Politik vertretenen Einschätzungen sie sich anschließen wolle. Die Absicht zur Störungsabwehr ergebe sich aus der Gesetzesbegründung. Die Kreditaufnahme sei bereits dann final auf die Störungsabwehr bezogen, wenn mit ihr ein konjunktureller Abschwung vermieden werden solle. Die im Rahmen von Art. 83 Satz 2 LV NRW erforderliche Eignung zur Störungsabwehr betreffe nach dem Normzweck allein die erhöhte Kreditaufnahme, entgegen einer missverständlichen Formulierung des Bundesverfassungsgerichts hingegen nicht die durch die erhöhte Kreditaufnahme finanzierten Ausgaben. Der hinter der Norm stehende Zweck keynesianischer antizyklischer 58

Politik sei es, die Mittel für die notwendigen Ausgaben ohne Abgabenerhöhungen oder Kürzungen von Ausgaben aufzubringen. Daher könne nicht allein oder auch nur maßgebend auf die wirkliche Verwendung der Kreditmittel abgestellt werden. Zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts solle die Erhaltung des Ausgabenniveaus

oder sogar die Ausgabenerhöhung durch Kreditaufnahme ermöglicht werden.

59

Soweit überhaupt auf die Mittelverwendung abgestellt werden dürfe, sei nicht allein der Nachtragshaushalt, sondern der Gesamthaushalt maßgeblich. Im Gesamthaushalt sei nur das Volumen der Ausgaben entscheidend, die insgesamt der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts dienen. Es könne demgegenüber nicht darauf abgestellt werden, dass die Rücklagen in etwa der Höhe der Kreditaufnahme entsprächen, um die die Regelgrenze des Art. 83 Satz 2 LV NRW durch den Nachtragshaushalt zusätzlich überschritten werde. Nehme man den Gesamthaushalt in den Blick, könne es keinem Zweifel unterliegen, dass insgesamt über das Haushaltsjahr 2010 genügend Haushaltspositionen dazu dienen, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

60

Selbst wenn man nur den Nachtragshaushalt betrachte, diene die Verwendung der Mittel insgesamt der Störungsabwehr. Zwar fügten sich Rücklagen prima facie nicht in ein keynesianisches Konzept antizyklischer Ausgabenpolitik ein, weil im wesentlichen Mittel angespart würden, um finanziellen Belastungen in der Zukunft vorbeugen oder begegnen zu können. Das gelte insbesondere für den nicht sonderlich hohen Posten der notwendigen Rückstellungen für den Versorgungsfonds, der der langfristigen Rücklagenbildung diene. Wesentlich kurzfristiger seien die Rücklagen für die Belastungen aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz und zum Ausgleich konnexitätsrelevanter Ausgaben im Zusammenhang mit dem Kinderförderungsgesetz angelegt. Sie müssten voraussichtlich schon sehr bald tatsächlich verausgabt werden. Entscheidend seien jedoch auch im Hinblick auf die Größenordnung von 1,3 Mrd. € die Zuführungen zum Sondervermögen Risikoabschirmung WestLB AG. Sie dienten der Absicherung einer möglichen Inanspruchnahme aus der Fünf-Milliarden-Euro-Garantie für die Phoenix-Notes und der Vorsorge für Verpflichtungen des Landes aus der Auslagerung der nicht strategienotwendigen Geschäftsbereiche und Risikopositionen aus der WestLB AG. Die Zuführungen wiesen einen unmittelbaren Bezug zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf, indem sie ein Signal dahingehend setzen sollten, dass das Land entschlossen sei, seinen Beitrag zur Überwindung der Finanzmarktkrise zu leisten. Das Risiko eines völligen Vertrauensverlusts des Finanzmarkts in den Risikofonds und die Leistungsbereitschaft des Landes könne man unterschiedlich einschätzen. Klar sei jedoch angesichts der jüngsten Staatsschuldenkrise, dass das Vertrauen der Finanzmärkte in der derzeitigen Krise außerordentlich labil und volatil sei. Die Gefahr einer plötzlichen Inanspruchnahme und einer unzureichenden Erfüllung durch das Land, weil die Garantien nicht hinreichend schnell und kurzfristig bedient werden könnten, sei jedenfalls prinzipiell nicht zu bezweifeln. Die Beurteilung dieses Risikos sei nicht objektiv vorgegeben und falle damit in die Einschätzungs- und Beurteilungsprerogative der politischen Mehrheit und der Regierung. Gerade angesichts der gegenwärtigen Situation, die nicht nur durch die Folgen der Finanzmarktkrise von 2008, sondern auch von der gegenwärtigen hohen Nervosität der Finanzmärkte angesichts der Staatsschuldenkrise in einer Reihe von Ländern der Eurozone geprägt sei, müsse die Zuführung der Mittel nach der maßgeblichen Einschätzung der gegenwärtigen Landesregierung als Teil der Strategie zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts angesehen werden.

61

62

b) Der Rückgriff der Antragsteller auf das Jährlichkeitsprinzip und das Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit sei nicht verständlich. Das Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit sei nicht verfassungsrechtlich fundiert. Auch sei die Beanstandung unverständlich, die Rücklagenbildung bedürfe einer besonderen Rechtfertigung oder einer generellen Rechtsgrundlage. Rücklagen seien in den Haushaltsordnungen explizit genannt. Es handle sich um Ausgaben, die in dem Jahr veranschlagt werden müssten, in dem sie dem jeweiligen Sondervermögen oder Rücklagenfonds zugeführt würden.

c) Das Wirtschaftlichkeitsgebot entfalte für den Haushaltsgesetzgeber eine gewisse Bindungswirkung. Während der Rechnungshof insoweit umfassende Prüfungsbefugnisse, aber keine Durchsetzungskompetenzen habe, dürfe verfassungsgerichtlich nur eine äußerste Evidenzkontrolle erfolgen, die in der Regel auf die Einhaltung des Sparsamkeitsgrundsatzes beschränkt sei. Nach diesem eingeschränkten Prüfungsmaßstab stehe das Wirtschaftlichkeitsgebot lediglich einer kreditfinanzierten Bildung allgemeiner Rücklagen entgegen. Im Hinblick auf das Gesamtdeckungsprinzip sei auch nicht zu bestreiten, dass Kreditfinanzierung mit der Rücklagenbildung in Zusammenhang stehe und insofern Rücklagen gerechtfertigt werden müssten. Das gelte selbst dann, wenn die Rücklagen im Nachtragshaushalt in vollem Umfang durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben gedeckt wären und es lediglich auf die Kreditfinanzierung im Gesamthaushalt ankäme. 63

Es bestehe jedoch ein grundlegender und kategorialer Unterschied zwischen allgemeinen Rücklagen und Rücklagen für besondere Zwecke. Zulässig seien kreditfinanzierte Rücklagen, soweit sie einem spezifischen Zweck dienten und insoweit sachlich gerechtfertigt werden könnten. Ausgeschlossen müsse lediglich sein, dass die Kreditbegrenzungsregeln durch Rücklagen umgangen würden. Bei einer sachlich nicht gerechtfertigten Rücklage bestehe diese Gefahr einer Umgehung durch die Verlagerung der Kreditaufnahme in frühere Jahre; für sachlich gerechtfertigte besondere Rücklagen gelte dies nicht. Insoweit müssten auch nicht vorrangig Spielräume zur Verschuldungsrückführung genutzt werden. 64

Die verschiedenen Rücklagen seien durch unterschiedliche Gründe gerechtfertigt. 65

Die Zuführungen zum Risikofonds würden für Inanspruchnahmen aus Landesgarantien benötigt. Nach der Prognose vom August 2010 würden für die Jahre 2010 bis 2013 Zahlungspflichten des Landes in Höhe von mindestens 2,42 Mrd. € erwartet. Hierfür reichten die im Risikofonds angesammelten Mittel von rund 1,16 Mrd. € nicht aus. Es sei keineswegs ausgeschlossen, dass die Mittel schon vorher in Anspruch genommen werden müssten. Klar sei, dass diese Mittel ohnehin bereit gestellt werden müssten. Der Zeitpunkt der Bereitstellung unterliege der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Hinzu komme, dass die Bereitstellung der Mittel als Signal an die Finanzmärkte verstanden werde und eine möglicherweise überstürzt notwendige Kreditaufnahme vermieden werden solle. Weiter seien die gegenwärtigen Finanzierungsbedingungen für die Kreditaufnahme besonders günstig. Schon jetzt werde angesichts der Ausweitung der Geldmenge eine steigende Inflationsrate in naher Zukunft prognostiziert, die auch eine deutliche Anhebung des Zinsniveaus für die staatliche Kreditaufnahme befürchten lasse. Schließlich werde man zur Rechtfertigung dieser speziellen Rücklage zusätzlich auf die vom Verfassungsgerichtshof selbst anerkannte Kategorie der exzeptionellen Sondersituation zurückgreifen können, weil die Schaffung des Risikofonds der Bewältigung der Finanzmarktkrise diene. 66

Mit der Zuführung zum Sondervermögen Versorgungsfonds NRW komme der Gesetzgeber einer Forderung der Finanzwissenschaft nach, die impliziten Staatsschulden zu reduzieren und rechtzeitig Vorsorge für die späteren Pensionen zu treffen. Die gesetzliche Verpflichtung gehe im Übrigen den Ansätzen des Haushaltsplans vor. Es wäre widersinnig, den 67

Haushaltsgesetzgeber auf eine zukünftige Kreditaufnahme in etwa dreißig Jahren zu verpflichten. Letztlich seien diese Pensionsrückstellungen auch dadurch veranlasst, dass aufgrund der demographischen Entwicklung in dem entsprechenden Zeitraum die Finanzierung der Pensionen allein durch die Umlage auf die dann belasteten Steuerzahler aus Verteilungsgerechtigkeitsgründen kaum zumutbar sei.

Auch die Rücklagen für künftige Haushaltsbelastungen aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz sowie zum Ausgleich konnexitätsrelevanter Kosten im Zusammenhang mit dem Kinderförderungsgesetz seien sowohl der Höhe als auch der Sache nach gerechtfertigt. 68

d) Die Verabschiedung des Nachtragshaushalts zum Ende des Jahres sei nicht zu beanstanden. Sie sei schon wegen des Regierungswechsels kaum früher möglich gewesen. Ferner sei es legitim gewesen, nur erhebliche Erhöhungen der Einnahmen und der Ausgaben im Nachtragshaushalt zu berücksichtigen und den verbleibenden Bodensatz zum Ausgleich geringfügiger Ausgabenerhöhungen an anderer Stelle vorzusehen. Unklar sei die Rüge, Art. 83 Satz 2 LV NRW werde durch die Bildung von Rücklagen bei gleichzeitiger Erhöhung der Nettoneuverschuldung und die insofern ungewöhnliche Haushaltsgestaltung missbraucht und umgangen. Auch eine Umgehung der bundesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse liege nicht vor, weil diese für das Jahr 2010 noch keine Verbindlichkeit habe. 69

4. Mit Beschluss vom 18. Januar 2011 ? VerfGH 19/10 ? hat der Verfassungsgerichtshof der Landesregierung im Wege einer einstweiligen Anordnung aufgegeben, bis zu einer Entscheidung im Normenkontrollverfahren VerfGH 20/10 von einem Abschluss der Bücher im Sinne des § 76 Abs. 1 LHO NRW abzusehen und bis dahin keine weiteren Kredite auf der Basis des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 aufzunehmen. 70

B. 71

I. 72

Der Antrag ist gemäß Art. 75 Nr. 3 LV NRW, §§ 12 Nr. 6, 47 lit. a) Verfassungsgerichtshofgesetz (VerfGHG NRW) zulässig. 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 NRW (vgl. VerfGH NRW, OVGE 49, 278 [insoweit nicht abgedruckt] = NWVBl. 2003, 419, 422). 73

II. 74

Das Nachtragshaushaltsgesetz 2010 kann noch zum Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Kontrolle gemacht werden, obwohl das Haushaltsjahr, für das es Geltung beansprucht, bereits abgelaufen ist (vgl. VerfGH NRW, OVGE 45, 308, 310). Nach § 18 Abs. 3 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO NRW) behält eine Kreditermächtigung i. S. d. § 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO, wie sie in § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2010 i. V. m. Art. 1 Nr. 2 Nachtragshaushaltsgesetz 2010 enthalten ist, mindestens bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres ihre Geltung. Die übrigen Regelungen des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 entfalten nicht nur insoweit weitere Rechtswirkungen, als ein untrennbarer Zusammenhang zwischen der Feststellung des Haushaltsplans in Einnahmen und Ausgaben (Art. 1 Nr. 1 Nachtragshaushaltsgesetz 2010 i. V. m. § 1 Haushaltsgesetz 2010) mit der fortgeltenden Kreditermächtigung besteht (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 24. April 2007 ? 75

VerfGH 9/06 ?, OVGE 51, 262 [insoweit nicht abgedruckt] = juris, Rn. 36). Darüber hinaus ist die Haushaltsführung für das Haushaltsjahr 2010 insgesamt noch nicht abgeschlossen, weil der Abschluss der Bücher im Sinne des § 76 Abs. 1 LHO NRW auf Grund der einstweiligen Anordnung des Verfassungsgerichtshofs vom 18. Januar 2011 ? VerfGH 19/10 ? noch aussteht.

C. 76

Der Normenkontrollantrag ist begründet. 77

I. 78

Das Nachtragshaushaltsgesetz 2010 verstößt gegen Art. 83 Satz 2 LV NRW und ist nichtig (§ 49 Satz 1 VerfGHG NRW). 79

1. Art. 83 Satz 2 LV NRW regelt und begrenzt das zulässige Maß der Kreditfinanzierung des Landeshaushalts. 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. Von dieser Regelverschuldungsgrenze darf nach gefestigter Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW grundsätzlich nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und darüber hinaus allenfalls zur Bewältigung exzeptioneller Sondersituationen abgewichen werden (vgl. VerfGH NRW, OVGE 51, 262, 265) 80

In der gesamtwirtschaftlichen Normallage ist die Ermächtigung zur Kreditaufnahme in doppelter Weise beschränkt: Sie darf zum einen das Maß dessen nicht überschreiten, was in Wahrung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geboten erscheint. Zum anderen bildet die Investitionssumme in der Normallage die Obergrenze, die im jeweiligen Haushaltsjahr weder aus Gründen der Bedarfsdeckung noch aus wirtschaftspolitischen oder sonstigen Erwägungen überschritten werden darf. Mit der Festlegung dieser Grenze dient Art. 83 Abs. 2 LV NRW dem Schutz künftiger Generationen vor unbeschränkter Vorwältigung 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. Deshalb sind zukunftsbelastende Einnahmen zu kompensieren durch zukunftsbegünstigende Ausgaben. Die von Art. 83 Satz 2 LV NRW geforderte Relation zwischen Kreditaufnahmen und Investitionsausgaben gilt wegen der durch Art. 81 Abs. 3 LV NRW vorgegebenen Trennung der Haushaltsführung nach Jahren für das einzelne Haushaltsjahr; eine Verrechnung zwischen verschiedenen Haushaltsjahren ist unzulässig (vgl. VerfGH NRW, OVGE 49, 279, 284 f.). 81

Auch ein dauerhafter Anstieg der Verschuldung in Höhe der jährlichen Investitionen widerspricht 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. 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 82

kreditfinanzierte allgemeine Rücklagen grundsätzlich unvereinbar (vgl. VerfGH NRW, OVGE 49, 279, 284 f.).

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). Die Inanspruchnahme der Ausnahmegesetzgebung ist jedoch erst dann gerechtfertigt, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar droht; für die Annahme einer solchen Störungslage kommt es weniger auf die zu einzelnen Teilzielen des § 1 Satz 2 StWG (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum) gegebenen Daten als auf die darin erkennbare Entwicklungstendenz an. Die erhöhte Kreditaufnahme muss darüber hinaus nach Umfang und Verwendung geeignet sein, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Es reicht nicht aus, dass eine erhöhte Kreditaufnahme durch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts veranlasst ist, sie muss darüber hinaus final auf die Abwehr dieser Störung bezogen sein (BVerfGE 79, 311, 339; BVerfGE 119, 96, 140 jeweils zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG a. F.).

83

Bei der Beurteilung, ob eine ernste und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht und ob eine erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet ist, wird dem Haushaltsgesetzgeber entsprechend den vom Bundesverfassungsgericht zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG a. F. entwickelten Grundsätzen ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zugestanden. Nimmt er jedoch die Ausnahmebefugnis in Anspruch, so trifft ihn die Darlegungslast für die Erfüllung ihrer Voraussetzungen (vgl. VerfGH NRW, OVGE 49, 279, 285). Im Gesetzgebungsverfahren darzulegen sind die Diagnose, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist, die Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme diese Störung abzuwehren, und die begründete Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann, sie also zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet erscheint; dabei wird gegebenenfalls die Koordination der Haushaltsplanung mit flankierenden gesetzgeberischen Maßnahmen und der längerfristigen Politik darzulegen sein. Falls der Haushaltsgesetzgeber entgegen der bisherigen Finanzplanung handelt, hat er dies zu begründen. Er hat zu erkennen zu geben, ob er mit der Beurteilung der gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung übereinstimmt oder aus welchen Gründen er abweicht (vgl. BVerfGE 79, 311, 343 ff., erneut bestätigt durch BVerfGE 119, 96, 137 ff., 146). Darüber hinaus wird in der landesverfassungsgerichtlichen Judikatur verlangt, die Eignung zur Störungsabwehr im Einzelnen darzulegen durch Benennung von Inhalt und Umfang bestimmter arbeitsmarkt- oder wirtschaftspolitischer Maßnahmen und die Angabe, welcher Ausgleichseffekt im jeweiligen Haushaltsjahr erwartet wird (vgl. MVVerfG, LKV 2006, 23, 25; VerfGH Berlin, NVwZ 2004, 210, 212, 215 f.; NdsStGH, NVwZ 1998, 1288, 1291).

84

2. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist das in Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW verordnete Wirtschaftlichkeitsgebot ein Verfassungsgrundsatz, der auch den Haushaltsgesetzgeber bindet. Er stellt sich als finanzrechtliche Ausprägung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips dar, das auch dem nordrhein-westfälischen Verfassungsrecht immanent und für alle Staatsgewalt verbindlich ist (vgl. VerfGH NRW, OVGE 49, 278, 282 f.).

85

86

Es ist verfassungsgerichtlich geklärt, dass die Verwurzelung im Verhältnismäßigkeitsprinzip den Inhalt des Wirtschaftlichkeitsgebots prägt. Es verlangt, in jedem Haushaltsjahr bei allen Maßnahmen die günstigste Relation zwischen dem gesteckten Ziel und den eingesetzten Mitteln anzustreben. Jedenfalls ist dem Wirtschaftlichkeitsgebot das Erfordernis zu entnehmen, ein bestimmtes Ziel mit dem geringstmöglichen Einsatz von Mitteln zu erreichen. Dieses Erfordernis enthält Maßgaben auch für die Kreditermächtigung und Kreditaufnahme der öffentlichen Hand sowie die Verwendung von Kreditmitteln.

II.

87

1. Nach den oben unter I.1. genannten rechtlichen Maßstäben zum Begriffsverständnis des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts unterliegt es bereits Zweifeln, ob der Gesetzgeber des Nachtragshaushalts in nachvollziehbarer und vertretbarer Weise in Auseinandersetzung mit den verschiedenen divergierenden Einschätzungen wissenschaftlicher Institute (vgl. BVerfGE 79, 311, 344) das (Fort-)Bestehen einer gesamtwirtschaftlichen Störungslage im Sinne von Art. 83 Satz 2 LV NRW dargelegt hat. Erforderlich sind Ausführungen, die das Bestehen oder unmittelbare Drohen einer ernsthaften und nachhaltigen Störung belegen (vgl. BVerfGE 79, 311, 345), wobei es maßgeblich auf die erkennbare Entwicklungstendenz ankommt (vgl. BVerfGE 79, 311, 339). Insoweit hat sich die Darlegungslast im Laufe des Jahres 2010 mit Blick auf wirtschaftswissenschaftlich belegte Erkenntnisse über einen wesentlich besser als erwartet ausgefallenen und fortdauernden wirtschaftlichen Aufschwung erhöht. Die Auswirkungen dieses Aufschwungs bereits für das Jahr 2010 zeichneten sich ausweislich der Gesetzesbegründung schon bei Einbringung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 deutlich ab. Noch während des Gesetzgebungsverfahrens wurde das Herbstgutachten der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute vom 14. Oktober 2010 bekannt. Danach sollte die deutsche Wirtschaft im Jahr 2010 so schnell wachsen wie zuletzt kurz nach der Wiedervereinigung. Kurz darauf kam die Bundesregierung in ihrer Herbstprojektion vom 21. Oktober 2010 zu einer vergleichbaren Einschätzung und wies dabei auf die erhöhte Binnennachfrage und ein Absinken der Arbeitslosigkeit hin. Die grundsätzlich entsprechend bewertete wirtschaftliche Erholung gab dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem am 17. November 2010 vorgelegten Jahresgutachten nach umfassenden wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchungen sowohl positiver Entwicklungstendenzen als auch nach wie vor bestehender Risikofaktoren in einer Gesamtwürdigung Anlass zu der Forderung, der Staat müsse sich nun aus den konjunkturstützenden Maßnahmen zurückziehen, um die Verschuldung zu begrenzen und das langfristige Wirtschaftswachstum nicht zu gefährden (BT-Drs. 17/3700, S. 10 f., 24 f., 46 ff.).

88

Angesichts solcher Erkenntnisse über eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung spricht viel dafür, dass zur Darlegung einer fortbestehenden ernsthaften und nachhaltigen gesamtwirtschaftlichen Störung nicht der Hinweis darauf genüge, die deutsche Wirtschaft erhole sich vom dramatischsten Einbruch seit dem Zweiten Weltkrieg und das Vorkrisenniveau sei noch nicht wieder erreicht. Auch eine auf Grund von Risiken durch das internationale Umfeld labile Wirtschaftslage sowie die im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens angeführte anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, eine erhebliche Unterschreitung des Inflationsziels der Europäischen Zentralbank von 2 % und erhebliche außenwirtschaftliche Ungleichgewichte (vgl. LT-Stellungnahme 15/153) legten in ihrer Pauschalität die Annahme einer gesamtwirtschaftlichen Störungslage im Sinne von Art. 83 Satz 2 LV NRW nicht nahe. Denn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht meint nicht die volle und nachhaltige Erreichung aller Teilziele des § 1 Satz 2 StWG zugleich. Da es ständigen Schwankungen unterliegt und stets prekär ist, rechtfertigen auch fortbestehende

89

wirtschaftliche Risiken nicht die Annahme einer Störungslage (vgl. BVerfGE 79, 311, 339). Würde eine derartige Argumentation selbst bei deutlichen Anzeichen für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung genügen, könnte die auf Ausnahmefälle zugeschnittene Ermächtigung des Art. 83 Satz 2 LV NRW ihre begrenzende Wirkung zum Schutz künftiger Generationen und zur Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen über die jeweilige Amtsperiode hinaus nicht mehr erfüllen. Zwar hat sich das Regelungskonzept dieser Vorschrift als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität insofern nicht als wirksam erwiesen, als die staatliche Verschuldungspolitik der vergangenen Jahrzehnte praktisch durchgehend einseitig zur Vermehrung der Verschuldung beigetragen hat. Gleichwohl haben die verfassungsrechtlichen Grenzen, die sich aus dem bestehenden Darlegungserfordernis ergeben, in Nordrhein-Westfalen weiterhin Gültigkeit, bis der verfassungs-ändernde Gesetzgeber konkretere Direktiven zur Schuldenbegrenzung entwickelt (vgl. BVerfGE 119, 96, 142 f. zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a. F.).

Letztlich bedarf es aber keiner abschließenden Entscheidung, ob es genüge, dass sich die Abstimmungsmehrheit hinsichtlich der Annahme der Fortdauer der im Stammhaushalt festgestellten Störungslage namentlich die Ausführungen der Landesregierung und der ökonomischen Sachverständigen insbesondere vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung im Haushalts- und Finanzausschuss zu eigen gemacht hat, ohne sich mit den abweichenden Positionen hinreichend auseinandergesetzt zu haben. 90

2. a) Jedenfalls fehlt es im gesamten Gesetzgebungsverfahren für einen Nachtragshaushalt, der erst zum 21. Dezember der laufenden Haushaltsperiode wirksam wird, an einer hinreichenden Darlegung im Sinne einer begründeten Prognose, dass und wie die erhöhte Kreditaufnahme zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet sein soll. Die entsprechende Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers ist ausgehend von den Festlegungen des Stammhaushalts 2010, der unter Annahme einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eine Kreditaufnahme in Höhe von 6,703 Mrd. € für ausreichend angesehen hat, nicht hinreichend dargelegt, namentlich vor dem Hintergrund der Aussagen der maßgeblichen Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Beratung und Willensbildung und der Auffassungen in Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ist nicht aufgezeigt worden, weshalb zur Abwehr der angenommenen gesamtwirtschaftlichen Störungslage eine höhere Kreditaufnahme gegenüber dem Stammhaushalt erfolgen sollte. Nachdem der Gesetzgeber des Stammhaushalts die bisher veranschlagte Kredithöhe trotz ursprünglich deutlich schlechterer Wirtschaftsprognosen noch für geeignet und ausreichend gehalten hatte, um die angenommene gesamtwirtschaftliche Störung abzuwehren, hat der Gesetzgeber des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 keine Gesichtspunkte der konjunkturellen Entwicklung aufgezeigt, die eine weitere Erhöhung der Kreditaufnahme bei signifikanter wirtschaftlicher Erholung plausibel und nachvollziehbar machen. Die in der Gesetzesbegründung genannte Bewertung, die mit dem Haushaltsgesetz 2010 dargelegte Einschätzung über das Vorliegen einer Störungslage behalte nach einer aktuellen Bewertung ihre Gültigkeit und es sei nicht ratsam, kurzfristig vom Krisenmodus abzurücken (LT-Drs. 15/200, S. 1/8 und 2/13), hätte allenfalls ein Festhalten an der bisher veranschlagten Kredithöhe, nicht aber eine weitere Anhebung rechtfertigen können. Denn insoweit hat sich der Nachtragshaushaltsgesetzgeber lediglich der Beurteilung durch den Gesetzgeber des Stammhaushalts angeschlossen. Eine nachvollziehbare Begründung für eine höhere Kreditaufnahme liegt darin gerade nicht. Dieser hätte es aber bedurft, nachdem bereits unter Geltung der Veranschlagungen des Stammhaushalts eine beachtliche konjunkturelle Erholung verbunden mit deutlich erhöhten 91

Steuereinnahmen eingetreten war. Vor diesem Hintergrund lag jedenfalls eine Bewertung eher fern, wonach sich die Höhe der ursprünglich veranschlagten Kreditaufnahme zur Störungsabwehr als unzureichend erwiesen haben könnte. Würde insoweit allein die Feststellung genügen, eine gesamtwirtschaftliche Störungslage bestehe fort, um nachträgliche Krediterhöhungen zu rechtfertigen, wäre eine nach der geltenden Verfassungsrechtslage rechtfertigungs- und erläuterungsbedürftige Überschreitung der Regelverschuldungsgrenze ihrer Höhe nach keinen Grenzen mehr unterworfen. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass ein Nachtragshaushaltsgesetzgeber insoweit geringeren Darlegungsanforderungen unterliegen sollte als der Gesetzgeber des Stammhaushalts. Die Vorgabe des Art. 83 Satz 2 LV NRW, die Kreditaufnahme an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auszurichten, verlangt eine dem angepasste Kreditaufnahme (vgl. VerfGH NRW, OVGE 49, 278, 285). Nur in dem Umfang, in dem der Gesetzgeber eines Nachtragshaushalts in einer Störungslage einen unabweisbaren Ausgabenbedarf nachvollziehbar aufzeigt, darf er bei nicht ausreichenden Einnahmen ergänzend auf Kredite zurückgreifen. Eine nachträgliche Erhöhung von Gesamtausgaben und Kreditaufnahme bedarf daher bei bereits erfolgter Überschreitung der Regelverschuldungsgrenze im Stammhaushalt in Auseinandersetzung mit der bisherigen Finanzplanung einer plausiblen Erklärung, weshalb die bisher veranschlagte Ausgabensumme zur Störungsabwehr nicht mehr ausreichen soll. Einer solchen Erklärung bedarf es auch zu der Frage, inwieweit eine Erhöhung der Kreditermächtigung im Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Nachtragshaushalts in einem in wenigen Tagen zu Ende gehenden Haushaltsjahr die gewünschten konjunkturellen Ziele noch erreichen kann.

b) Überdies hätte es einer nachvollziehbaren Prüfung und Darlegung bedurft, weshalb die ins 92
Auge gefassten Ausgabenpositionen über Kredite und nicht über vorhandene Einnahmeerhöhungen finanziert werden sollten. Bei Zugrundelegung entsprechender Mehreinnahmen wäre es möglich gewesen, konjunkturwirksame öffentliche Ausgaben entsprechend der bisherigen Finanzplanung zu leisten, ohne im ursprünglich veranschlagten Umfang Kredite über der Regelverschuldungsgrenze aufnehmen zu müssen. Dementsprechend hätte die Kreditaufnahme abgesenkt werden können, ohne dass Einbußen bei der Bekämpfung der gesamtwirtschaftlichen Störungslage hätten in Kauf genommen werden müssen. Hält der Gesetzgeber wie hier an der ursprünglichen Bewertung der gesamtwirtschaftlichen Störungslage fest, ist auf dieser Grundlage ohne weitere Darlegung nicht erklärlich, weshalb zur Abwehr dieser Störung nachträglich die Ausgabenansätze weiter angehoben werden.

Abweichendes ergibt sich auch nicht aus dem Einwand, dass die Mittel für unerwartete 93
notwendige Ausgaben – nach Einschätzung der Landesregierung u.a. für Ersatzschulfinanzierung, Investitionshilfen für Kinderbetreuungsplätze und einen Nachteilsausgleich "Wohngeldentlastung" – ohne Erhöhung der Gesamtausgaben durch Kürzung von Ausgaben an anderer Stelle hätten aufgebracht werden müssen, was es im Sinne einer keynesianischen antizyklischen Politik zu vermeiden gelte. Denn soweit die hier in Rede stehenden zusätzlichen Ausgaben auf bereits im Haushaltsjahr 2010 fälligen Zahlungsverpflichtungen beruhten, bewegten sie sich in der Größenordnung der aus vergangenen Haushaltsjahren bekannten nicht ausgeschöpften Ausgabenermächtigungen (Ausgabenreste). Die im Januar 2011 vom Finanzminister bekannt gegebenen Minderausgaben von 960 Mio. € (vgl. LT-Vorlage 15/323 vom 27. Januar 2011) bestätigen dies.

c) Die im verfassungsgerichtlichen Verfahren von Landtag und Landesregierung ergänzend 94
eingeführten Argumente führen zu keinem anderen Ergebnis. Für die verfassungsgerichtliche

Überprüfung allein maßgeblich sind die im Gesetzgebungsverfahren aufgezeigten Gründe (vgl. BVerfGE 79, 311, 344 f.). Es fehlen insbesondere Darlegungen, inwieweit gerade durch die Erhöhung der Kreditaufnahme arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Maßnahmen ermöglicht werden, die zur Abwehr der angenommenen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beitragen könnten (vgl. VerfGH Berlin, NVwZ 2004, 210, 215 f.). Bezogen auf Zuführungen zu Rücklagen und Sondervermögen in Höhe von insgesamt 2,139 Mrd. € beschränkt sich die Gesetzesbegründung auf die bloße Feststellung, die Zahlung in den Risikofonds sei ein Signal an die Kapitalmärkte dahingehend, dass das Land entschlossen und in der Lage sei, seinen Beitrag zu Überwindung der Finanzmarktkrise zu leisten. Ein Zusammenhang dieser Ausführungen mit einer möglichen Eignung der erhöhten Kreditaufnahme zur Abwehr der angenommenen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Haushaltsjahr 2010 ist im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ? wie nachfolgend unter d) im Einzelnen ausgeführt wird ? nicht dargelegt worden. Einer solchen Darlegung hätte es umso mehr bedurft, als selbst der Landtag (S. 46 des Schriftsatzes vom 7. Februar 2011) einräumt, dass sich Rücklagen nicht in ein keynesianisches Konzept antizyklischer Ausgabenpolitik einfügen. Gleichwohl hat der Gesetzgeber des Nachtragshaushalts 2010 eine Konjunkturwirksamkeit ohne nähere Ausführungen unterstellt. Im Gesetzgebungsverfahren ist mithin gänzlich offen geblieben, ob und inwieweit einem derartigen Signal Konjunkturwirksamkeit im Sinne von Art. 83 Satz 2 LV NRW zukommen könnte. Dahingehende Überlegungen haben Landtag und Landesregierung erstmals im verfassungsgerichtlichen Verfahren vorgetragen. Durch ein derartiges Nachschieben von Gründen kann der Gesetzgeber indes seinen Darlegungspflichten nicht genügen (vgl. BVerfGE 79, 311, 344 f.).

Im Landtag hat der Finanzminister im Übrigen vorgetragen, die bereits vorhandenen Mittel des Risikofonds in Höhe von etwa 1,16 Mrd. € reichten voraussichtlich bis Anfang 2012 aus (vgl. LT-Plenarprotokoll 15/6, S. 278 ff.). Die Landesregierung bezeichnet die Zuführung dementsprechend ausdrücklich als Mittel der Haushaltsvorsorge für Belastungen in kommenden Haushaltsjahren. Auch vor diesem Hintergrund war auf Grund des entsprechenden Ansatzes im Nachtragshaushaltsgesetz 2010 mit einer für das Haushaltsjahr 2010 konjunkturwirksamen Zahlung nicht zu rechnen. Unabhängig von der Frage, ob Zahlungen auf übernommene Garantien überhaupt zur Abwehr einer gesamtwirtschaftlichen Störungslage geeignet sein können, war für absehbare Zahlungspflichten im maßgeblichen Haushaltsjahr selbst unter Berücksichtigung der Unsicherheiten der bekannten Prognosen nach dem Erörterungsstand im Gesetzgebungsverfahren keine weitere Kreditaufnahme erforderlich. Die zusätzlichen Risiken (u. a. Verbrauch der Mittel des Reserveregisters "Asset Sufficiency Ledger" der Phoenix-Struktur, Verschlechterung der Quartalsprognosen des Portfolioverwalters, Klageverfahren in den USA, Risiken aus dem Abbau des Phoenix-Portfolios), auf die die Landesregierung in diesem Zusammenhang nunmehr hinweist, sind nicht Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens gewesen. Schon deshalb können sie nicht bei der Beurteilung herangezogen werden, ob der Gesetzgeber seinen Darlegungspflichten nachgekommen ist.

95

Soweit zusätzliche Mittel für die Kommunen nach der Gesetzesbegründung dazu dienen sollten, die binnenkonjunkturelle Nachfrage zu stabilisieren, bestehen zwar ? trotz der in der Anhörung deutlich gewordenen Zweifel an der konjunkturpolitischen Treffsicherheit solcher Zahlungen ? Ansätze einer Darlegung unter dem verfassungsrechtlich maßgeblichen Gesichtspunkt der Störungsabwehr. Eine erhöhte Kreditaufnahme ließ sich jedoch allein unter diesem Gesichtspunkt schon wegen insoweit verfügbarer Mehreinnahmen nicht rechtfertigen. Darüber hinaus entbindet die Absicht, die binnenkonjunkturelle Nachfrage zu stärken, den Gesetzgeber nicht von einer Darlegung, weshalb er sich zu diesem Zweck trotz

96

deutlicher konjunktureller Erholung für eine nachträgliche Erhöhung der Gesamtausgaben entscheidet.

d) Der Hinweis von Landtag und Landesregierung, die geforderte Eignung zur Störungsabwehr beziehe sich auf die mit der erhöhten Kreditaufnahme finanzierten Zwecke insgesamt und nicht auf verschiedene Einzelposten des Haushalts, führt zu keiner anderen Bewertung. Zum einen waren die Ausgabeermächtigungen zur Zuführung zu Rücklagen und Sondervermögen durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2010 schon deshalb der Sache nach kreditfinanziert, weil ohne entsprechende Kreditaufnahme Mittel in entsprechender Höhe nicht zur Verfügung gestanden hätten (vgl. VerfGH, OVG 49, 278, 286). Das gilt hinsichtlich sämtlicher Mehrausgaben für Rücklagen und Sondervermögen, weil bereits der Stammhaushalt in erheblichem Umfang kreditfinanziert war. Die Landesregierung räumt selbst ein, die erhöhte Nettokreditaufnahme gegenüber dem Haushaltsgesetz 2010 sei im Wesentlichen auf Rücklagenbildungen und Zuführungen von Sondervermögen zurückzuführen; eine Finanzierung dieser Ausgaben über Einsparungen sollte erklärtermaßen nicht erfolgen. Zum anderen entbindet die Betrachtung der kreditfinanzierten Zwecke insgesamt nicht davon, eine nachvollziehbare Einschätzung zu liefern, auf welche Weise und durch welche konkreten konjunkturwirksamen Maßnahmen die erhöhte Kreditaufnahme eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abwehren soll. Die das Regelungskonzept von Art. 83 Satz 2 LV NRW tragende Vorstellung, eine an der Nachfrage ansetzende antizyklische Beeinflussung der wirtschaftlichen Konjunktur könne nach den Lehren J. M. Keynes' durch die staatliche Haushaltspolitik erfolgen (vgl. bezogen auf Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a. F. BVerfGE 119, 96, 138 f.), liegt dem ersichtlich nicht zu Grunde. Hiernach ist in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs wegen der damit verbundenen erhöhten Nachfrage der haushaltspolitische Korrekturbedarf zur Beeinflussung der wirtschaftlichen Konjunktur geringer. Eine trotz verbesserter Nachfrageentwicklung erfolgende Erhöhung kreditfinanzierter öffentlicher Ausgaben lässt sich damit nicht nachvollziehbar begründen. Darüber hinaus sollte eine erhöhte Nachfrage durch die höhere Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2010 insoweit gerade nicht erzeugt werden, als sie Zuführungen zu Rücklagen und Sondervermögen für künftige Haushaltsjahre in derselben Größenordnung ermöglichen sollte.

97

Auch den Ausführungen der Vertreter des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung in den Ausschussanhörungen, die sich Landesregierung und Abstimmungsmehrheit im Landtag zu eigen gemacht haben, ist eine nachvollziehbare Erläuterung nicht zu entnehmen, wie und inwieweit die erhöhte Kreditaufnahme und das höhere Ausgabenvolumen zur Störungsabwehr im Haushaltsjahr 2010 geeignet sein sollen. Allein die Forderung, auf Grund der Nachwirkungen der Finanzkrise die konjunkturellen Impulse aufrecht zu erhalten (vgl. etwa Stellungnahme 15/29, S. 4), lässt die Frage unbeantwortet, ob und weshalb eine nachträgliche Ausweitung der Ausgaben und der Kreditaufnahme angezeigt ist. Die sachverständigen Äußerungen bieten keine verfassungsrechtlich tragfähige Erklärung für einen gegenüber dem Stammhaushalt höheren Einsatz öffentlicher Mittel zur konjunkturellen Steuerung. Ebenfalls offen bleibt, ob die vorgesehenen zusätzlichen Ausgaben, die zu einem erheblichen Teil für Rücklagenbildungen und Zahlungen in Sondervermögen verwendet werden sollen, überhaupt geeignet sind, konjunkturelle Impulse zu liefern. Dies ist lediglich hinsichtlich der Mehrausgaben an die Kommunen bejaht worden (vgl. LT-Stellungnahme 15/29, S. 1), obwohl insoweit eine zusätzliche Kreditaufnahme wegen verfügbarer Mehreinnahmen nicht erforderlich war. Soweit darüber hinaus eine vorübergehend höhere Kreditaufnahme gegenüber dem strikten Sparkurs der Bundesregierung als konjunkturpolitisch wesentlich vernünftiger bezeichnet wird (vgl. LT-Stellungnahme 15/29, S. 4), sind nachvollziehbare

98

Argumente allenfalls für eine Beibehaltung des bisherigen Gesamtausgabevolumens genannt worden. Die weitergehende Einschätzung, eine höhere Kreditaufnahme sei konjunkturell sinnvoll und die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts könne durchaus noch für einige Jahre reklamiert werden, wird nicht entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen dargelegt. Es fehlt bereits an einer nachvollziehbaren Berücksichtigung der verbesserten konjunkturellen Lage. Dessen hätte es umso mehr bedurft, als der Vertreter des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung in der Ausschussanhörung selbst von einer eingetretenen Verminderung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gesprochen hat (vgl. Ausschussprotokoll 15/46, S. 12). Es kann insoweit jedenfalls nicht genügen, dass in der fachwissenschaftlichen Diskussion ? zumal ohne nachvollziehbare Begründung ? unterschiedliche Auffassungen über die Wirkungen einer erhöhten Kreditaufnahme bestehen (vgl. BVerfGE 79, 311, 344). Soweit die ökonomische Beurteilung der Sachverständigen lediglich Ausfluss einer verfassungspolitischen Kritik an verfassungsrechtlich geltenden Grenzen der Kreditaufnahme sein sollte (vgl. LT-Stellungnahme 15/29, S. 4 f.), wäre dies rechtlich ohnehin unbeachtlich. Dasselbe gilt, soweit die Gutachter bundesrechtlich zu verantwortende Einnahmeverluste beklagen und vor diesem Hintergrund verfassungsrechtliche Grenzen der Kreditfinanzierung für ökonomisch fahrlässig halten (vgl. LT-Stellungnahme 15/153, S. 6). Diese Ausführungen vermögen an der Verbindlichkeit verfassungsrechtlicher Grenzen der Kreditaufnahme nichts zu ändern.

Die Erwägungen der Landesregierung zur Sinnhaftigkeit einer vorsorglichen Bereitstellung von Haushaltsmitteln für spätere Haushaltsjahre stehen nicht in einem erkennbaren inhaltlichen Zusammenhang mit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Haushaltsjahr 2010. Solche Erwägungen mögen zielführend sein, wenn Rücklagen aus Überschüssen gebildet werden. Für die Zulässigkeit einer Steigerung der Kreditaufnahme über die Regelverschuldungsgrenze hinaus zur Bildung von Rücklagen für Bedarfe künftiger Haushaltsjahre geben sie nichts her. 99

3. Ob und inwieweit die Bildung von Rücklagen und Sondervermögen bei gleichzeitiger Ermächtigung zur Kreditaufnahme auch dem Wirtschaftlichkeitsgebot widerspricht, kann hier dahinstehen, weil der Verstoß gegen Art. 83 S. 2 LV NRW zur Verfassungswidrigkeit der im Entscheidungstenor genannten Bestimmungen des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 führt. Dessen ungeachtet ergeben sich auch im Hinblick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot erhebliche Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmungen. 100

Eine Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot kreditfinanzierter Rücklagenbildung ergibt sich jedenfalls nicht schon aus dem derzeit günstigen Kreditniveau, zumal die Landesregierung bestrebt ist, die Kreditaufnahme möglichst spät vorzunehmen und eine Wirtschaftlichkeit im Gesetzgebungsverfahren auch nicht anhand konkreter fachlich abgesicherter Prognosen für deutlich steigende Zinsen erkennbar geworden ist. 101

Eine Ausnahme von dem Grundsatz, wonach eine Kreditaufnahme im Regelfall dem Wirtschaftlichkeitsgebot widerspricht, wenn ihr kein entsprechender Ausgabenbedarf gegenüber steht, ist hier auch nicht schon deshalb anzunehmen, weil es nicht um allgemeine, sondern um zweckgebundene besondere Rücklagen bzw. Mittel eines Sondervermögens geht. Auch die kreditfinanzierte Bildung von Sonderrücklagen und Sondervermögen unterliegt nach den oben unter I.2 angeführten Maßstäben dem Gebot der Wirtschaftlichkeit. Diesem ist nicht schon dann genügt, wenn Mittel zweckgebunden für bestimmte Ausgaben in Folgejahren angesammelt werden sollen. Auch hierbei stellt sich unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten die Frage, weshalb Kredite vor dem Zeitpunkt des 102

eigentlichen Zahlungsbedarfs aufgenommen werden, die vermeidbare Kreditfinanzierungskosten verursachen. Allerdings kann sich dies im Einzelfall etwa dann als wirtschaftlich vertretbar erweisen, wenn in Folgejahren erhebliche Ausgaben abzusehen sind, die im Rahmen einzelner Haushaltsjahre nicht mehr finanzierbar sind und deshalb auf mehrere Jahre verteilt werden müssen. Das verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot ist jedoch auch bei der konkreten Ausgestaltung derartiger Vorsorgemaßnahmen in den Blick zu nehmen. Es verpflichtet auch den Haushaltsgesetzgeber, der auf Grund anderweitiger gesetzlicher Verpflichtungen Sonderrücklagen und Sondervermögen bildet, wenn diese aus einem kreditfinanzierten Haushalt erfüllt werden müssen. Erst recht gilt es für den Haushaltsgesetzgeber, der Rücklagenbildungen vorsieht, die nicht bereits auf gesetzlichen Zahlungsverpflichtungen beruhen.

Danach spricht hinsichtlich der einzelnen im Nachtragshaushaltsgesetz 2010 vorgesehenen Vorsorgemaßnahmen Vieles für eine differenzierte Betrachtung, welche die getroffenen Maßnahmen überwiegend als verfassungsrechtlich bedenklich erscheinen lässt. 103

a) Hinsichtlich der in Art. 1 Nr. 6 Nachtragshaushaltsgesetz 2010 genannten Sonderrücklagen ist das Gebot der Wirtschaftlichkeit schon deshalb verletzt, weil in diesem Haushaltsjahr – wie die Landesregierung im Verfahren VerfGH 19/10 ausgeführt hat – ein entsprechender Kreditbedarf nicht bestand und überdies eine vorzeitige Kreditaufnahme auch gar nicht beabsichtigt war. Abgesehen davon fehlt es an einer gesetzlich begründeten Zahlungspflicht im Jahr 2010, welcher der Haushaltsgesetzgeber hätte Rechnung tragen müssen. 104

Zwar hatte er konkrete Zahlungsverpflichtungen nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz zu erfüllen. Diese sind jedoch an anderer Stelle im Haushalt ausgewiesen. Ein über diese Zahlungsverpflichtungen hinausgehender – im Nachtragshaushalt 2010 berücksichtigter – Ausgabenansatz mit Blick auf den möglichen Ausgang einer lediglich angekündigten kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen dieses Gesetz beruhte hingegen nicht auf einer im Jahr 2010 bestehenden gesetzlichen Zahlungspflicht. Darüber hinaus ist – je nach Ausgang eines entsprechenden verfassungsgerichtlichen Verfahrens – gänzlich offen, ob die hierfür bereitgestellten Mittel benötigt werden. 105

Ähnliches gilt hinsichtlich der Rücklagenbildung im Zusammenhang mit dem Kinderförderungsgesetz. Hier fehlt es bisher an einer nach Art. 78 Abs. 3 LV NRW erforderlichen gesetzlichen Kostendeckungsregelung, die konkrete Zahlungsverpflichtungen auslöst. In welcher Höhe Mittel benötigt werden, ist deshalb bislang noch ungeklärt. 106

Hinsichtlich beider Rücklagen ist darüber hinaus mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot nicht ersichtlich, weshalb angesichts der in Rede stehenden Kreditfinanzierung von einer Etatisierung im Jahr der Fälligkeit abgesehen worden ist. Der im Nachtragshaushalt 2010 mit insgesamt 745 Mio. € für Sonderrücklagen ausgewiesene Betrag hat keinen Umfang, der zur Entlastung künftiger Haushalte eine kreditfinanzierte Rücklage schon im Haushaltsjahr 2010 unvermeidbar und damit wirtschaftlich vertretbar erscheinen lässt. Allein das Bestreben, in künftigen Haushaltsjahren einen größeren finanziellen Gestaltungsspielraum für andere politische Ziele zu gewinnen, bietet keine verfassungsrechtlich tragfähige Rechtfertigung für eine unwirtschaftliche kreditfinanzierte Rücklagenbildung. Das gilt selbst dann, wenn ein neu gewählter Haushaltsgesetzgeber eine Haushaltssituation vorfindet, die ihm keinen finanziellen Gestaltungsspielraum lässt (vgl. VerfGH NRW, OVGE 51, 262, 268; BVerfGE 79, 311, 340). 107

b) Zuführungen zum Sondervermögen "Risikoabschirmung WestLB AG" erfolgen gemäß § 4 Abs. 1 Risikofondsgesetz ? RiFoG ? nach Maßgabe des Haushaltsplans jährlich aus dem Landeshaushalt. Daraus folgt keine den Haushaltsgesetzgeber bindende konkret bezifferte Zahlungspflicht im Haushaltsjahr 2010. Vielmehr hat der Gesetzgeber die Entscheidung über Zuführungen der Ermessensausübung des Haushaltsgesetzgebers im jeweiligen Haushaltsjahr vorbehalten. Dementsprechend waren in den Haushaltsplänen für die vergangenen Jahre nicht immer Zuführungen vorgesehen. Der ursprüngliche Haushaltsplan 2010 weist in Kapitel 20 610, Titel 634 00 zuletzt für das Haushaltsjahr 2008 Zuweisungen in Höhe von 940,194 Mio. € aus. Die im Streit stehende Aufstockung um weitere 1,3 Mrd. € im Haushaltsjahr 2010 entspricht danach keiner gesetzlichen Zahlungspflicht. Eine aus einem konkreten Finanzbedarf erwachsende Zahlungspflicht bestand mit Blick auf verfügbare Mittel in Höhe von 1,16 Mrd. € und im Haushaltsjahr 2010 erwartete Zahlungsverpflichtungen in Höhe von etwa 500 Mio. € ohnehin nicht.

Die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers, auch ohne entsprechende Zahlungspflicht dem Sondervermögen "Risikoabschirmung WestLB AG" aus dem in beträchtlichem Umfang kreditfinanzierten Haushalt 2010 1,3 Mrd. € zuzuführen, trägt vor diesem Hintergrund dem Gebot der Wirtschaftlichkeit nicht hinreichend Rechnung. Der legitime Gesetzeszweck, Zahlungen in den Risikofonds möglichst gleichmäßig über mehrere Haushaltsjahre zu verteilen, rechtfertigt nicht die mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2010 beabsichtigte Zuführung eines für mehrere künftige Jahre erwarteten erheblichen Fehlbetrags innerhalb eines einzigen Haushaltsjahres, das zudem ohnehin schon durch eine besonders hohe Netto-Kreditaufnahme jenseits der Grenze des Art. 83 S. 2 LV NRW belastet war. 109

c) Hinsichtlich der zusätzlichen Zuweisungen zum "Versorgungsfonds NRW" kann ein Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit dagegen nicht festgestellt werden. Der Versorgungsfonds NRW soll absehbare Härten für spätere Haushaltsjahre abfedern, in denen auf Grund der demographischen Entwicklung immer höhere Versorgungslasten durch zurückgehende Staatseinnahmen zu decken sein werden. Die Höhe der Zahlungen richtet sich nach § 15 Abs. 1 Versorgungsfondsgesetz – EFoG NRW –. Danach wird dem Sondervermögen für jedes nach dem 31. Dezember 2005 begründete Dienstverhältnis (§ 14 EFoG NRW) ein Betrag in Höhe von 500 € monatlich zugeführt, der sich bei einer linearen Besoldungserhöhung entsprechend erhöht. Die zusätzliche Zuführung durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2010 beruht auf § 15 Abs. 2 Satz 3 EFoG NRW, der weitere Zuführungen erlaubt. Sie folgt den Erkenntnissen eines versicherungsmathematischen Gutachtens, das zur Überprüfung der Angemessenheit des gesetzlich bestimmten Betrags gemäß § 17 EFoG NRW eingeholt worden ist und – gemessen an einem angestrebten Deckungsgrad von 70 % der zu erwartenden Vorsorgeaufwendungen – eine Unterfinanzierung feststellt (vgl. LT-Drs. 15/200, S. 5 sowie LT-Vorlage 15/3). Das Ergebnis der gesetzlich aufgegebenen Überprüfung hat für sich genommen zwar noch keine höhere Zahlungspflicht für das Land zur Folge. Gleichwohl dient der im Nachtragshaushaltsgesetz 2010 vorgesehene frühzeitige Ausgleich der festgestellten Unterfinanzierung im Sinne des Gesetzeszwecks der möglichst gleichmäßigen Verteilung kommender Versorgungslasten auf mehrere Haushaltsjahre. Er könnte damit auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten ausnahmsweise zulässig sein, obwohl eine entsprechende Anpassung des Versorgungsfondsgesetzes noch aussteht. 110

4. Der Verstoß der Anhebung der Kreditermächtigung (in Artikel I Nr. 2 des Nachtragshaushaltsgesetzes) gegen Art. 83 S. 2 LV NRW hat nicht nur die Nichtigkeit von Art. I Nr. 2 des Gesetzes zur Folge, sondern führt auch zur Nichtigkeit aller im Entscheidungstenor genannten Bestimmungen. Zwar enthalten diese Bestimmungen, 111

insbesondere in den dem Gesetz beigefügten Gesamtplan und Haushaltsplan, auch Festlegungen, die mit der Ausweitung der Kreditermächtigung nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehen und für sich genommen verfassungsrechtlichen Bedenken nicht begegnen mögen. Diese Einzelfestlegungen lassen sich jedoch im Hinblick auf den mit dem Erlass des Gesetzes über den Nachtragshaushalt zum Ausdruck gekommenen Willen des Gesetzgebers nicht so weit von den Kreditermächtigungen lösen, dass als sicher angenommen werden kann, dass der Gesetzgeber sie auch getroffen hätte, wenn die Verfassungswidrigkeit der Ausweitung der Kreditermächtigung bekannt gewesen wäre. Vielmehr ist den Gesetzesmaterialien das Gesamtbild eines Gesetzeswerkes zu entnehmen, in dem möglicherweise unbedenkliche Einzelfestlegungen mit den Mittelzuführungen zu Rücklagen und Sondervermögen und der Ausweitung der Kreditermächtigung verbunden worden sind. Es kann daher nur Aufgabe des Gesetzgebers sein, diese Verbindung in verfassungskonformer Weise aufzulösen oder aber das Haushaltsjahr 2010 entsprechend den Festlegungen des Stammhaushalts abzuwickeln und neue Regelungen für das Haushaltsjahr 2011 zu treffen.

Die Nichtigkeit der Bestimmungen zur Anhebung des Ausgabe Volumens und der Kreditermächtigung im Nachtragshaushaltsgesetz 2010 führt auch im Übrigen wegen der Fortgeltung des Haushaltsgesetzes 2010 nicht zu einem etatlosen Zustand. Auch die Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen des Landes ist nicht gefährdet. Soweit Rechtsansprüche zu erfüllen sind, kann nach § 37 LHO NRW vorgegangen werden. Dies gilt unter anderem für die bereits erfolgten Zahlungen auf Grund des Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2010 vom 16. Dezember 2010 (GV. NRW. S. 671). Insoweit besteht die Möglichkeit, überplanmäßige Ausgaben durch Einsparungen bei anderen nicht ausgeschöpften Haushaltsansätzen auszugleichen (§ 37 Abs. 2 LHO NRW). Soweit die Voraussetzungen des § 37 LHO NRW insbesondere deshalb nicht vorliegen, weil Zahlungspflichten erst in Folgejahren entstehen, sind diese in den Haushaltsgesetzen der betreffenden Haushaltsjahre zu berücksichtigen. Verbleibende Überschüsse sind gemäß § 25 LHO NRW zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Tilgung von Schulden zu verwenden, soweit die Zuführung zu einer Rücklage nach § 62 LHO verfassungsrechtlich nicht zulässig ist.

112