
Datum: 30.10.2012
Gericht: Verfassungsgerichtshof NRW
Spruchkörper: Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: VerfGH 12/11
ECLI: ECLI:DE:VFGHNRW:2012:1030.VERFGH12.11.00

Leitsätze:

1. Das Vorherigkeitsgebot gemäß Art. 81 Abs. 3 Satz 1 der Landesverfassung ist keine bloße Sollvorschrift; es begründet eine zwin-gende Verpflichtung.
2. Danach muss das Haushaltsgesetz vor Beginn der Haushalts-periode vom Parlament verabschiedet und im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet worden sein. Für die Landesregierung folgt daraus die Pflicht, den Haushaltsentwurf so rechtzeitig in das Parlament einzubringen, dass diese Terminvorgabe eingehalten werden kann.
3. Eine Nichteinhaltung der Terminvorgabe kann allenfalls dann verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn die zeitgerechte Mitwirkung von Landesregierung oder Parlament infolge eines unabwendbaren oder jedenfalls von der Verfassung in Kauf genommenen Ereignisses objektiv unmöglich gewesen ist, etwa weil ein beteiligtes Verfassungsorgan vorübergehend seine Handlungsfähigkeit verloren hat.

Tenor:

Die Antragsgegnerin zu 1. hat das parlamentarische Budgetrecht des Landtags verletzt, indem sie es unter Verstoß gegen ihre aus Art. 81 Abs. 3 der landesverfassung folgenden Pflichten unterlassen hat, den Entwurf des Haushaltsgesetzes für das Haushaltsjahr 2012 (mit dem Entwurf des Haushaltsplans 2012)

dem Landtag so rechtzeitig vorzulegen, dass der Haushalt 2012 noch vor Beginn des Haushaltsjahres 2012 vom Landtag beschlossen werden konnte.

Im Übrigen wird der Antrag als unzulässig verworfen.

Gründe:

1

A.

2

Der Organstreit betrifft die verfassungsrechtliche Verpflichtung aus Art. 81 Abs. 3 Satz 1 der Landesverfassung – LV NRW –, den Haushaltsplan vor Beginn des Haushaltsjahres durch das Haushaltsgesetz festzustellen (sogenanntes Vorherigkeitsgebot). Antragstellerin ist die Fraktion DIE LINKE im Landtag der 15. Wahlperiode. Sie macht geltend, die Landesregierung und der Finanzminister (Antragsgegner) hätten den Entwurf des Haushaltsgesetzes für das Jahr 2012 verspätet vorgelegt und damit den Landtag Nordrhein-Westfalen und die Antragstellerin unter Verletzung der genannten Vorschrift gehindert daran mitzuwirken, dass der Haushaltsplan noch vor Beginn des Haushaltsjahres festgestellt werden konnte.

3

I.

4

Mit Schreiben vom 14. Juli 2011 brachte der Abgeordnete Weisbrich (CDU) gegenüber dem Antragsgegner zu 2. seine Besorgnis zum Ausdruck, das Finanzministerium habe sich noch nicht bzw. noch nicht hinreichend mit den notwendigen Arbeiten zur Erstellung eines beratungsfähigen Haushaltsplanentwurfs für das kommende Haushaltsjahr beschäftigt.

5

Am 22. Juli 2011 gab das Finanzministerium in einer Pressemitteilung bekannt, dass das Kabinett "nach intensiver Vorberatung die Rahmendaten für die Haushaltsverhandlungen des Finanzministeriums mit den Ressorts verabschiedet" habe. Festgelegt wurden u.a. eine Einhaltung der landesverfassungsrechtlich vorgegebenen Kreditobergrenze, eine Verringerung der Neuverschuldung gegenüber dem Vorjahr und eine globale Kürzung der Ausgaben in einem Volumen von mehr als 750 Millionen Euro. Der Zeitplan sah vor, dass die Ressorts in den Sommerferien ihre Etats ausarbeiten sollten. Die erste Lesung des Haushalts 2012 im Landtag könne dann im Dezember stattfinden.

6

Mit Schreiben vom 4. September 2011 antwortete der Antragsgegner zu 2. dem Abgeordneten Weisbrich, er könne dessen Sorge nicht nachvollziehen. Die Vorarbeiten für die Haushaltsaufstellung 2012 liefen bereits seit einiger Zeit. Dass der Haushaltsentwurf 2012 voraussichtlich erst kurz vor Jahresende eingebracht werden könne, hänge mit den überaus schwierigen Rahmenbedingungen zusammen, die seit der Übernahme der Amtsgeschäfte durch die neue Landesregierung eingetreten seien. Auch das verfassungsgerichtliche Normenkontrollverfahren zum Nachtragshaushalt 2010 und die dadurch verzögerte Verabschiedung des Etats 2011 dürften in diesem Zusammenhang nicht unberücksichtigt bleiben. Die Feststellungen im Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 15. März 2011 (OVGE 53, 296) seien selbstverständlich auch nicht ohne Auswirkungen für das aktuelle Haushaltsaufstellungsverfahren 2012 geblieben. Dennoch werde die Landesregierung bis zum Jahresende einen ausgewogenen Etatentwurf vorlegen. § 30 Satz 1 LHO NRW, wonach der Entwurf des Haushaltsgesetzes mit dem Entwurf des Haushaltsplans dem Landtag bis zum 30. September vor Beginn des Haushaltsjahres zur Beschlussfassung vorgelegt werden

7

solle, sei eine einfachgesetzliche Sollvorschrift. Diese könne im Jahr 2011 aus den genannten Gründen nicht eingehalten werden. Bei der in Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW geregelten Maxime der Vorherigkeit handele es sich ebenfalls um eine Sollvorschrift. Art. 82 LV NRW treffe für den Fall Vorsorge, dass das Haushaltsgesetz nicht rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsjahres verkündet werden könne. In der parlamentarischen Praxis sei es nicht unüblich, das Haushaltsgesetz erst im laufenden Haushaltsjahr zu verabschieden. In Nordrhein-Westfalen erfolge die Verabschiedung in der Regel zwischen Dezember des Vorjahres und Februar des laufenden Jahres.

Im Rahmen der 33. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 22. September 2011 kritisierten die Abgeordneten Weisbrich (CDU) und Sagel (DIE LINKE) erneut den "Beratungsfahrplan" des Antragsgegners zu 2., demzufolge der Haushalt kurz vor Weihnachten eingebracht sowie am 29. März 2012 verabschiedet werden solle (LT-APr 15/290, S. 5 ff.). Der Antragsgegner zu 2. teilte mit, es gebe "eine Reihe von guten Gründen, warum der wünschenswerte Termin, einen Haushalt vor dem Jahreswechsel zu verabschieden, nicht eingehalten werden" könne. Das Normenkontrollverfahren gegen den Nachtragshaushalt 2010 und die Befassung mit dem Ausgang dieses Verfahrens habe dazu geführt, dass der laufende Haushalt 2011 erst Mitte Mai habe verabschiedet werden können. Dabei sei das Urteil des Verfassungsgerichtshofs zu berücksichtigen gewesen. Infolge dessen hätten sich auch die darauf aufbauenden Arbeiten ein Stück weit verschoben. Während der Sommerpause habe man angesichts urlaubsbedingter Abwesenheiten "nicht davon ausgehen können, dass eine enge Kommunikation zwischen vielen beteiligten Stellen immer sicherzustellen" sei. Ferner habe eine Rolle gespielt, dass genau in dieser Zeit seit Verabschiedung des Haushalts 2011 die Arbeiten auch vieler Stellen des Finanzministeriums an der Lösung der WestLB-Problematik enorm viel Zeit gebunden hätten. Inhaltlich sei für den Haushalt 2012 eine globale Minderausgabe vorgesehen, über deren Aufbringung man im Einzelnen diskutieren müsse. Mit der Regelung über die vorläufige Haushaltsführung hätten die Verfassung und die Landeshaushaltsordnung ausdrücklich für den Fall Vorsorge getroffen, dass die "Sollvorschrift" nicht eingehalten werden könne.

Bereits am 20. September 2011 hatte die Antragstellerin unter der Überschrift "Wahltaktisches Manöver – Landesregierung verschleppt Vorlage Haushaltsplan 2012 und setzt auf verfassungsrechtlich bedenkliche Globale Minderausgabe" im Landtag den Antrag gestellt, der Landtag möge beschließen: "Die Landesregierung wird aufgefordert, den Haushaltsplan 2012 unverzüglich vorzulegen, damit das Parlament seinen verfassungsgemäßen Aufgaben nachkommen kann, den Haushaltsplan rechtzeitig und schnellstmöglich durch Haushaltsgesetz festzustellen" (LT-Drs. 15/2846). Zur Begründung wurde unter anderem ausgeführt: Die Landesregierung wolle 2012 mit dem Nothaushaltsrecht und den damit verbundenen begrenzten Ausgabeermächtigungen regieren. Das Nothaushaltsrecht dürfe jedoch nicht als Instrument zur Übervorteilung des Parlaments missbraucht werden. Hier werde die parlamentarische Budgetpflicht verletzt, die vorsehe, dass das Parlament den Haushaltsplan vor Beginn des jeweiligen Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz feststelle. Das Budgetrecht gehöre zum Kernbestand der parlamentarischen Befugnisse. Die einschlägigen Regeln der Landesverfassung und der Landeshaushaltsordnung würden vorsätzlich ignoriert. Durch die Verzögerung würden Kommunen, zahlreiche Initiativen und Zuwendungsempfänger von Fördermitteln für das Folgejahr jeglicher Planungssicherheit beraubt. Wichtige Investitionsvorhaben würden verzögert oder könnten nicht durchgeführt werden. Dies führe zu kontraproduktiven Wirkungen auf den regionalen Wirtschaftskreislauf und füge dem Land erheblichen Schaden zu.

Zu diesem Antrag der Antragstellerin brachte die Fraktion der CDU am 28. September 2011 einen Entschließungsantrag ein (LT-Drs. 15/2910). Der Landtag möge beschließen, 1. zu missbilligen, "dass die Landesregierung ohne triftige Gründe die Vorlage des Haushaltsgesetzentwurfs 2012 mutwillig verzögert", und 2. die Landesregierung aufzufordern, "den Entwurf eines Haushaltsgesetzes 2012 umgehend vorzulegen". Die Begründung verweist unter anderem auf das verfassungsrechtliche Vorherigkeitsprinzip und dessen Konkretisierung durch das Bundesverfassungsgericht. Danach seien alle am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Verfassungsorgane verpflichtet, die Voraussetzungen für die rechtzeitige Verabschiedung des Haushalts zu schaffen.

Beide Anträge wurden sodann im Rahmen der 42. Plenarsitzung des Landtags NRW am 28. September 2011 behandelt (LT-Plenarprotokoll 15/42, S. 4188 ff.). 11

Zur Begründung des Antrags der Antragstellerin wiederholte der Abgeordnete Sagel zunächst die darin zum Ausdruck gebrachte Kritik am Verfahren der Aufstellung des Haushalts 2012. Unter Hinweis auf das Vorherigkeitsprinzip und die Vorlagefrist in § 30 LHO NRW erklärte er, die Fraktion behalte sich ausdrücklich eine Verfassungsklage vor, sollte der Haushalt nicht ordnungsgemäß eingebracht werden. Zur Begründung des Entschließungsantrags der CDU führte sodann der Abgeordnete Weisbrich aus, die Landesregierung nehme ihre Pflicht zur Einbringung des Haushalts nicht ernst. Die vom Finanzminister angeführten Gründe für die Verschiebung seien sämtlich nicht überzeugend. Die Konsequenzen aus dem verlorenen verfassungsgerichtlichen Verfahren seien bereits mit dem Haushalt 2011 gezogen worden. An der verspäteten Verabschiedung des Haushalts 2011 sei die Landesregierung selbst schuld; der Haushalt sei bereits im Dezember 2010 fertig gewesen, aber erst im Februar 2011 unverändert eingebracht worden. Die Sommerpause sei ein jährlich wiederkehrendes Ereignis und als Hindernis für die Haushaltsaufstellung ebenfalls von der Landesregierung zu verantworten. Diese habe zwischen der Verabschiedung des Haushalts 2011 und dem sogenannten Eckwertebeschluss zum Haushalt 2012 "mutwillig und untätig" zwei Monate verstreichen lassen. Mit der Problematik der WestLB sei im Finanzministerium höchstens eine Gruppe beschäftigt gewesen. Alle übrigen Bereiche und die anderen Ressorts hätten am Haushalt 2012 weiterarbeiten können. In Wahrheit gehe es um den untauglichen Versuch, einerseits den Anforderungen an die Schuldenbremse gerecht zu werden und andererseits Wahlversprechen einzulösen. Dies seien "alles keine Gründe, die Verfassung zu missachten, das Königsrecht des Parlaments, das Budgetrecht, zu unterlaufen und die Vorlage des Haushaltsgesetzentwurfs 2012 mutwillig zu verzögern" (LT-Plenarprotokoll 15/42, S. 4189 f.). 12

Der Antragsgegner zu 2. erwiderte, hier werde ein "ganz und gar übliches Verfahren der Haushaltsaufstellung problematisiert." Dabei verwies er zum einen auf die Bundeshaushalte 1999, 2003, 2006 und 2010 und zum anderen auf die Landeshaushalte Nordrhein-Westfalens der Jahre 2001, 2004, 2006, 2007, 2009 und 2011, die alle erst im laufenden Haushaltsjahr verabschiedet worden seien. Wörtlich fügte er hinzu: "Das waren immer unbeanstandete Verfahren. Das geschah auf der Grundlage von Landeshaushaltsordnung und der Landesverfassung, weil ... es sich um eine Soll-Vorschrift handelt, die in der Tat besagt: Man soll den Haushalt im vorangegangenen Jahr verabschieden, um dann vom 1. Januar an eine Grundlage zu haben. Aber es gibt in dieser Verfassung eben auch ein Regelwerk dafür – das zeigt eben auch, dass das üblich sein kann, darüber hinauszugehen –, was passiert, wenn der Haushalt erst im nächsten Jahr verabschiedet wird... Das ist dann kein Nothaushalt, sondern eine ganz normale vorläufige Haushaltsführung" (LT-Plenarprotokoll 15/42, S. 4194). 13

Sowohl der Antrag der Antragstellerin als auch der Entschließungsantrag der CDU-Fraktion wurden schließlich im Plenum abgelehnt (a. a. O., S. 4195). 14

Am 8. November 2011 beschloss die Antragsgegnerin zu 1. über den Haushaltsentwurf. Mit Landtagsdrucksache vom 8. Dezember 2011 (LT-Drs. 15/3400) wurde der Entwurf des Haushaltsgesetzes 2012 dem Landtag zugeleitet und dort in der 50. Plenarsitzung am 21. Dezember 2011 in erster Lesung beraten (LT-Plenarprotokoll 15/50, S. 5037 ff.). 15

II. 16

1. Mit dem am 1. Dezember 2011 eingeleiteten Organstreitverfahren beantragt die Antragstellerin festzustellen: 17

Die Antragsgegner haben Rechte der Antragstellerin und des Landtags Nordrhein-Westfalen – wahrgenommen in Prozessstandschaft von der Antragstellerin – dadurch verletzt, dass sie es unterlassen haben, den Entwurf des Haushaltsgesetzes für das Haushaltsjahr 2012 (mit dem Entwurf des Haushaltsplans 2012) dem Landtag so rechtzeitig vorzulegen, dass der Haushalt 2012 noch vor Beginn des Haushaltsjahres 2012 vom Landtag beschlossen werden konnte, und damit gegen das Vorherigkeitsprinzip nach Art. 81 Abs. 3 LV NRW verstoßen. 18

Sie macht geltend: 19

a) Der Antrag sei zulässig. Die Antragstellerin sei im verfassungsprozessualen Organstreitverfahren als Teil des obersten Landesorgans "Landtag" parteifähig. Daran ändere nichts, dass sie nach der Landtagswahl vom 13. Mai 2012 im 16. Landtag von Nordrhein-Westfalen nicht mehr vertreten sei. Denn die von ihr gerügte Rechtsverletzung beziehe sich auf die 15. Wahlperiode. Auch die Antragsgegner seien parteifähig. Für den Antragsgegner zu 2. ergebe sich dies daraus, dass die Landesverfassung ihn in Art. 85 und 86 Abs. 1 Satz 1 LV NRW mit eigenen Rechten und Pflichten versehe. Im Übrigen sei nur er befugt, den Entwurf des Haushaltsplans und die fünfjährige Finanzplanung aufzustellen (§ 28 Abs. 1 Satz 2 LHO NRW). Die aus dem verfassungsrechtlichen Vorherigkeitsgebot folgende Pflicht, den Haushalt so rechtzeitig einzubringen, dass er noch vor Beginn des Haushaltsjahres festgestellt werden könne, treffe daher nicht nur die Landesregierung, sondern auch den zeitlich vorleistungspflichtigen Finanzminister. 20

Die Antragstellerin sei antragsbefugt. Sie könne im Sinne von § 44 Abs. 1 VerfGHG geltend machen, dass sie und der Landtag durch die beanstandete Unterlassung der Antragsgegner in den verfassungsmäßigen Rechten des Landtags verletzt seien. Dazu gehöre insbesondere das Budgetrecht und die damit korrespondierende Verpflichtung aus Art. 81 Abs. 3 LV NRW, an deren Erfüllung die Antragsgegner den Landtag und damit auch die Antragstellerin durch das Unterlassen einer rechtzeitigen Haushaltsvorlage gehindert hätten. 21

Dem Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin stehe nicht entgegen, dass die geltend gemachte Rechtsverletzung in der Vergangenheit liege und gegenwärtig keine Auswirkungen mehr habe, weil mit der Auflösung des 15. Landtags von Nordrhein-Westfalen am 14. März 2012 die umstrittene Haushaltsvorlage nach dem Diskontinuitätsprinzip hinfällig geworden sei. Selbst wenn in derartigen Fällen eine Art Fortsetzungsfeststellungsinteresse verlangt würde, liege ein solches hier vor. Ein objektives Interesse an der Klärung der Verbindlichkeit und Reichweite des Vorherigkeitsgebots bestehe fort, weil zu befürchten sei, dass dem Landtag von Nordrhein-Westfalen in einer vergleichbaren Situation auch in Zukunft eine Haushaltsvorlage verspätet zugeleitet werde. 22

b) Der Antrag sei auch begründet. Das Vorherigkeitsgebot nach Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW stelle nicht nur ein Postulat oder eine bloße Obliegenheit dar, von denen jederzeit abgewichen werden könne. Es statuiere vielmehr eine strikte Regel, die alle beteiligten 23

Verfassungsorgane verpflichte, die ihnen im Verfahren der Haushaltsaufstellung und -feststellung zugewiesenen Kompetenzen so zeitgerecht wahrzunehmen, dass das "Terminziel" des Vorjahres für das Inkrafttreten des Haushalts auch tatsächlich erreicht werden könne. Die Antragsgegnerin zu 1. müsse die Budgetvorlage deshalb so rechtzeitig einbringen, dass bei einem normalen Verlauf mit einer fristgerechten Verabschiedung des Haushalts zu rechnen sei. Dies wiederum zwingt den Antragsgegner zu 2., seine Aufgabe der Erstellung des Haushaltsplans möglichst frühzeitig zu erfüllen. Nehme die Regierung ihre Pflicht zur rechtzeitigen Einbringung des Haushalts nicht oder nur verspätet wahr, verstoße sie nicht nur selbst gegen die Verfassung, sondern veranlasse auch das Parlament, diese zu verletzen. Für diese Kette von Verfassungsverstößen und den eintretenden etatlosen Zustand trügen allein die Antragsgegnerin zu 1. und der ihr angehörende Antragsgegner zu 2. die Verantwortung, weil das Parlament aus eigener Initiative keinen Haushalt aufstellen könne, sondern auf die Vorlage durch die Regierung angewiesen sei.

Das Nothaushaltsrecht der Landesregierung gemäß Art. 82 LV NRW sei keine gleichwertige Alternative zu einem vor Beginn des Haushaltsjahres vom Parlament beschlossenen Haushalt. Es verleihe dem Vorherigkeitsgebot auch weder den Charakter einer bloßen Sollvorschrift noch stelle es dieses Gebot unter einen "Bemühensvorbehalt". Vielmehr handele es sich um eine strikt zu interpretierende Ausnahmeregelung. Diese gestatte eine vorläufige Haushaltsführung nur unter eng begrenzten Voraussetzungen in sachlicher und zeitlicher Hinsicht. Die aus Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW resultierenden Pflichten würden davon nicht berührt. Zur näheren Begründung bezieht sich die Antragstellerin auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum bundesverfassungsrechtlichen Vorherigkeitsprinzip. 24

Eine Nichteinhaltung des Vorherigkeitsgebots stelle nur dann keinen Verfassungsverstoß dar, wenn das Unterlassen der rechtzeitigen Verabschiedung eines Haushaltsgesetzes auf Umständen beruhe, die dem Tatbestand der objektiven Unmöglichkeit nahe kämen. 25

Gemessen daran verletze das Verhalten der Antragsgegner Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW. Da der Haushalt bei Einreichung des Antrags noch nicht in den Landtag eingebracht worden sei, verstehe sich von selbst, dass die verfassungsrechtlich vorgesehene Frist nicht mehr eingehalten werden könne. Die vom Antragsgegner zu 2. für die Verzögerung angeführten Gründe könnten dies nach dem dargestellten Maßstab nicht rechtfertigen. Weder der häufige Verstoß gegen dieses Gebot, noch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 15. März 2011, noch die dadurch angeblich veranlasste Verschiebung des Haushalts 2011 auf Mitte Mai 2011, noch die Schwierigkeiten mit der WestLB oder das Argument der Sommerpause hätten eine rechtzeitige Vorlage des Haushaltsgesetzes 2012 unmöglich gemacht. Im Übrigen habe die Antragsgegnerin die beiden Monate zwischen dem Inkrafttreten des Haushalts 2011 und der Sommerpause nicht hinreichend für Vorarbeiten zum Haushalt 2012 genutzt und die Eckwerte am 22. Juli 2011 viel zu spät beschlossen. Die Rahmendaten für diesen Beschluss hätten im Mai 2011 bereits festgestanden. 26

2. Die Antragsgegner beantragen, 27

soweit sich der Antrag gegen die Antragsgegnerin zu 1. richtet, den Antrag zurückzuweisen, 28

soweit sich der Antrag gegen den Antragsgegner zu 2. richtet, den Antrag als unzulässig zu verwerfen, hilfsweise, ihn zurückzuweisen. 29

Sie tragen vor: 30

31

a) Soweit der Antrag gegen den Antragsgegner zu 2. gerichtet sei, bestünden bereits Zweifel an der Zulässigkeit. Das Unterlassen einer Maßnahme sei im Organstreit nur dann ein zulässiger Angriffsgegenstand, wenn eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Vornahme der unterlassenen Maßnahme nicht ausgeschlossen werden könne. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Antragsgegners zu 2. zur Vornahme der Maßnahme, deren Unterlassen hier gerügt werde, sei aber nicht ersichtlich. Zwar sei nach § 28 Abs. 1 Satz 2 LHO NRW der Finanzminister einfachrechtlich für die Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans zuständig. Verfassungsrechtlich gelte die Aufstellung und Einbringung des Haushalts jedoch als eine ausschließliche Befugnis und Pflicht der Regierung als Kollegialorgan.

b) Jedenfalls sei der Antrag in Bezug auf beide Antragsgegner unbegründet. 32

Der Vorherigkeitsgrundsatz beinhalte keine nach Tatbestand und Rechtsfolge strikte Anwendung, wonach aus einer Verkündung eines Haushaltsgesetzes nach dem vorgegebenen Zeitpunkt unmittelbar ein Verstoß gegen diesen Grundsatz folge. Überwiegend werde darin lediglich ein Ordnungsgrundsatz oder eine Sollvorschrift gesehen. Es handle sich jedenfalls um eine sanktionslose Bestimmung; eine verspätete Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz mache dieses nicht etwa verfassungswidrig und nichtig. 33

In Art. 82 LV NRW treffe die Verfassung selbst Vorsorge für den Fall einer nicht rechtzeitigen Feststellung des Haushaltsplans. Dies zeige, dass die Landesverfassung die Einhaltung des Vorherigkeitsgrundsatzes jedenfalls nicht unbedingt und strikt erwarte und verlange. Bei der vorläufigen Haushaltsführung handle es sich zwar in der Tat nicht um eine gleichwertige Alternative zu einem vor Beginn des Haushaltsjahres vom Parlament beschlossenen Haushalt. Diese sei in Art. 82 LV NRW aber auch nicht als eine gleichwertige – oder gar für die Regierung attraktive – Alternative ausgestaltet. Die Regierung könne danach allein bereits zuvor beschlossene bzw. bewilligte Maßnahmen (weiter-)finanzieren und sei damit politisch auf den vorgefundenen Status quo festgelegt. 34

Die fehlende strikte Verbindlichkeit des Vorherigkeitsgrundsatzes habe einen tieferen Grund: Dieser liege darin, dass das (rechtzeitige) Zustandekommen des Haushaltsgesetzes verfassungsrechtlich nicht eingefordert werden könne, weil er notwendig das Ergebnis eines politischen Prozesses sei. Die Verfassung könne wegen der pluralistischen Vielfalt des Parlaments das Scheitern einer Einigung und einen Konflikt zwischen Parlament und Regierung nicht ausschließen. Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW statuiere deshalb ein Prinzip oder Optimierungsgebot, das nur verlange, das Ziel einer bis zum Schluss des Vorjahres erfolgten Feststellung des Haushaltsplans nach Möglichkeit zu erreichen (und diese bei Nichterreichen möglichst frühzeitig nachzuholen). 35

Folgerichtig begründe Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW auch für die einzelnen Verfassungsorgane keine strikt zu verstehenden Verhaltenspflichten. Dem trage § 30 Satz 1 LHO NRW Rechnung, wonach der Entwurf des Haushaltsgesetzes mit dem Entwurf des Haushaltsplans dem Landtag bis zum 30. September des Vorjahres vorgelegt werden "soll". Die verfassungsrechtlichen Mitwirkungspflichten bestünden nur nach Maßgabe der rechtlichen und tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Beteiligten. Da das parlamentarische Beratungsverfahren nicht dazu geeignet sei, noch größere Änderungen an dem vorgelegten Haushaltsentwurf vorzunehmen, könne aus der Zielvorgabe des Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW keine Verpflichtung der Regierung zur frühzeitigen Vorlage eines bloß fragmentarischen, so nicht beschlussfähigen Haushaltsentwurfs abgeleitet werden. Vielmehr habe die Regierung abzuwägen zwischen der Verpflichtung, einerseits dem Parlament möglichst früh- bzw. rechtzeitig Gelegenheit zur Beratung und Beschlussfassung über einen 36

Haushaltsentwurf zu geben, andererseits dem Parlament aber auch einen zustimmungsfähigen Haushaltsentwurf vorzulegen. Hierbei sei den Antragsgegnern ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zuzugestehen, weil die zielführende Gestaltung des Verfahrens zur Aufstellung des Haushalts von situationsabhängigen politischen Einschätzungen und Beurteilungen abhängig sei.

Gemessen daran verletze das Verhalten der Antragsgegner den landesverfassungsrechtlichen Vorherigkeitsgrundsatz nicht. Dass die Vorbereitung und Einbringung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes nicht so frühzeitig habe erfolgen können, dass eine Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz noch vor Beginn des Haushaltsjahres 2012 möglich gewesen wäre, sei den besonderen tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Aufstellung und Einbringung des Haushalts 2012 geschuldet: Beim üblichen Verlauf beanspruche die Einhaltung des in Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW genannten Terminziels annähernd das volle Kalenderjahr. Die internen Planungen im Finanzministerium für die Haushaltsaufstellung begannen bereits unmittelbar nach dem Jahreswechsel, und die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes erfolge regelmäßig im Dezember. 37

Das Verfahren zur Aufstellung des Haushaltsplans 2012 habe von Beginn an von diesem Normverlauf abweichenden Randbedingungen unterlegen. Bereits der Haushalt 2011, die notwendige Grundlage der Aufstellung des nachfolgenden Haushalts 2012, habe nicht gemäß dem normalen Verlauf verabschiedet werden können. Das habe seinen Grund zum einen in den Landtagswahlen vom 9. Mai 2010 gehabt, zum anderen darin, dass die neue Landesregierung zunächst einen Nachtragshaushalt 2010 aufgestellt habe, der im September 2010 in den Landtag eingebracht und vom Landtag am 16. Dezember 2010 verabschiedet worden sei. Ein weitere Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens zum Haushalt 2011 sei durch das beim Verfassungsgerichtshof anhängig gemachte Normenkontrollverfahren gegen den Nachtragshaushalt 2010 verursacht worden. Von diesem Urteil seien Klärungen zu Verfassungsfragen zu erwarten gewesen, die auch für den Haushalt 2011 unmittelbar relevant gewesen seien. Der Respekt vor dem Verfassungsgerichtshof und die Verantwortung für die Aufstellung eines verfassungsgemäßen Haushalts 2011 hätten es daher geboten, die zu erwartenden verfassungsgerichtlichen Vorgaben abzuwarten und deren Beachtung bei der Beschlussfassung über den Haushalt 2011 sicherzustellen. 38

Dass das Haushaltsgesetz 2011 aus diesen Gründen erst im Mai 2011 habe verabschiedet werden können, habe notwendig auch das Gesetzgebungsverfahren zum Haushalt 2012 zeitlich beeinflusst und verzögert. Die aus der verfassungsgerichtlichen Entscheidung zum Nachtragshaushalt 2010 im Haushalt 2011 zu ziehenden Konsequenzen seien potentiell so gravierend gewesen, dass eine vorweggenommene Festlegung von Eckwerten für den Haushalt 2012 durch das Kabinett nicht möglich erschienen sei. Das gelte umso mehr, als sich die Minderheitsregierung nicht habe sicher sein können, eine Mehrheit für einen von ihr vorgelegten Haushaltsentwurf 2011 zu finden. Diese Mehrheitsfindung – mit Hilfe beispielsweise der Antragstellerin – sei auch dadurch erschwert worden, dass die Landesregierung mit Rücksicht auf verfassungsrechtliche Vorgaben und aufgrund eigener politischer Überzeugung eine Rückführung der Nettokreditaufnahme angestrebt habe. Die Festlegung der Eckwerte sei deshalb eine besondere Herausforderung gewesen und habe erst am 21. Juli 2011 erfolgen können. 39

Die anschließende Sommerpause habe in diesem Verfahren eine besondere Erschwernis und Verzögerung bedeutet. Ihre Bedeutung für den Zeitplan hänge stark davon ab, in welche Arbeitsphase sie hineinfalle. Während bei der "Normalplanung" der Haushaltsentwurf vor der Sommerpause beschlossen sei und diese selbst nur für eher technische Arbeiten der 40

Druckreifmachung und des Drucks benötigt werde, seien hier gerade die ersten Wochen der umfangreichen, zahlreiche Beteiligte erfordernden Arbeitsschritte der Haushaltsvoranschläge und der Beratungen hierüber auf den verschiedenen Ebenen in diese Zeit gefallen. Ergänzende Bedeutung habe auch die besondere Arbeitsbelastung des Finanzministeriums auf Grund der WestLB-Problematik gehabt. Der ausgesprochen knapp angesetzte Zeitplan für den Haushalt 2012 sei in der Durchführung verzögerungsfrei eingehalten worden. Die Antragsgegnerin zu 1. habe damit das ihr unter den konkreten Randbedingungen Mögliche getan, um zur Einhaltung des Ziels des Vorherigkeits-gebots beizutragen. Sie habe dem Parlament immerhin noch eine erste Beratung des Haushaltsgesetzentwurfs vor Beginn des Haushaltsjahres ermöglicht.

3. Dem Landtag NRW ist von der Einleitung des Verfahrens Kenntnis gegeben worden. 41

B. 42

Der Antrag ist gemäß Art. 75 Nr. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – LV NRW –, § 12 Nr. 5, §§ 43 ff. des Verfassungsgerichtshofgesetzes – VerfGHG NRW – zulässig, soweit er gegen die Antragsgegnerin zu 1. gerichtet ist. 43

Soweit der Antrag gegen den Antragsgegner zu 2. gerichtet ist, ist er unzulässig. 44

I. 45

Die Antragstellerin ist beteiligtenfähig. Fraktionen können im verfassungsprozessualen Organstreit als Teile des obersten Landesorgans "Landtag" gemäß Art. 75 Nr. 2 LV NRW, § 12 Nr. 5, § 43 VerfGHG NRW Beteiligte sein (vgl. VerfGH NRW, OVGE 47, 293, 295). Die Antragstellerin hat ihre Beteiligtenfähigkeit nicht dadurch verloren, dass sie im neugewählten Landtag der 16. Wahlperiode nicht mehr vertreten ist. Maßgeblich für die Parteifähigkeit von Fraktionen im Organstreit ist der Zeitpunkt, zu dem sie den Verfassungsstreit anhängig gemacht haben. Der Organstreit dient seiner Funktion nach dazu, durch Auslegung der Verfassung den Umfang der Rechte und Pflichten oberster Landesorgane und anderer Beteiligter im Sinne von Art. 75 Nr. 2 LV NRW, § 12 Nr. 5 VerfGHG NRW zu klären (VerfGH NRW, NWVBl. 1997, 247, 249; hinsichtlich Abgeordneter vgl. auch VerfGH NRW, OVGE 48, 280, 281; BVerfGE 102, 224, 231, m. w. N.). 46

Auch die Antragsgegner können als oberstes Landesorgan bzw. als Teil davon Beteiligte in einem Organstreitverfahren sein (vgl. VerfGH NRW, OVGE 52, 297, 301). 47

II. 48

Die Antragstellerin ist gemäß § 44 Abs. 1 VerfGHG NRW antragsbefugt, soweit der Antrag gegen die Antragsgegnerin zu 1. gerichtet ist und damit eine Verletzung von Rechten des Landtags geltend gemacht wird. Fraktionen sind berechtigt, im Organstreit die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung von Rechten des gesamten Parlaments geltend zu machen. Sie sind darüber hinaus zur Geltendmachung eigener Rechte befugt, wenn diese in der Verfassung verankert sind (vgl. VerfGH NRW, OVGE 47, 293, 296; BVerfGE 70, 324, 351). 49

1. Eine Verletzung der Antragstellerin in eigenen Rechten kommt hier nicht in Betracht. Die Antragstellerin verteidigt das Recht des Landtags, vor Beginn des Haushaltsjahres über den Haushalt zu beschließen. Dieses steht nach der Landesverfassung dem Landtag als Ganzem zu. Die Antragstellerin selbst ist von der geltend gemachten Verzögerung nur in ihrer Eigenschaft als Teil des Landtags betroffen. Von der Verfassung geschützte Rechte, die ihr 50

gerade und unmittelbar als Fraktion zustehen, sind dagegen nicht berührt. Als derartige Rechte kommen nur solche im innerparlamentarischen Raum, nicht aber im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung in Betracht (vgl. BVerfGE 100, 266, 270, m. w. N.).

2. Die Antragstellerin kann jedoch in Prozessstandschaft für den Landtag geltend machen, dass die Antragsgegnerin zu 1. das parlamentarische Budgetrecht des Landtags (Art. 81 LV NRW) verletzt habe. Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die Antragsgegnerin zu 1. gegen ihre verfassungsrechtlichen Pflichten aus Art. 81 Abs. 3 LV NRW verstoßen hat, indem sie den Entwurf des Haushaltsgesetzes für das Haushaltsjahr 2012 (mit dem Entwurf des Haushaltsplans 2012) erst im Dezember 2011 in den Landtag eingebracht hat. Wurde der Landtag dadurch gehindert, gemäß Art. 81 Abs. 3 LV NRW vor Beginn des Haushaltsjahres über das Haushaltsgesetz zu beschließen, mit der Folge, dass die Antragsgegnerin zu 1. gemäß Art. 82 LV NRW zu einer vorläufigen Haushaltsführung berechtigt wurde, ist sein Budgetrecht geschmälert. Dies kann die Antragstellerin für den Landtag geltend machen, da sie diesem im Zeitpunkt der beanstandeten Maßnahme bzw. Unterlassung angehört hat (vgl. VerfGH NRW, OVGE 44, 289, 291).

51

Dem steht auch nicht entgegen, dass der Landtag als solcher den Zeitplan der Haushaltsaufstellung nicht beanstandet hat, wie durch die Ablehnung der beiden von der Antragstellerin und der Fraktion der CDU gestellten Anträge im Plenum deutlich geworden ist. Eine Fraktion als Teil des Parlaments kann dessen Rechte auch dann in einem Organstreitverfahren geltend machen, wenn das Parlament selbst die Maßnahme gebilligt hat (vgl. VerfGH NRW, OVGE 44, 289, 292; BVerfGE 45, 1, 29).

52

3. Diese Möglichkeit einer Verletzung in verfassungsrechtlich geschützten Organrechten besteht indes nur, soweit sich der Antrag gegen die Antragsgegnerin zu 1. richtet. Der Antragsgegner zu 2. ist im vorliegenden Verfahren kein zulässiger Antragsgegner. Gegen welche Person oder Institution der Antrag zu richten ist, hängt in erster Linie davon ab, wer die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung (verfassungs)rechtlich verantworten muss (vgl. BVerfGE 118, 277, 322, m. w. N.). Die Gesetzesinitiative für den Haushalt steht allein der Landesregierung zu (Art. 65 LV NRW i. V. m. §§ 29 Abs. 1, 30 LHO NRW; siehe auch VerfGH NRW, OVGE 44, 278, 280). Die Landesregierung ist daher verfassungsrechtlich gegenüber dem Landtag für die Vorlage des Gesetzentwurfs verantwortlich. Sie ist das Verfassungsorgan, das entsprechend seiner politischen Leitungsaufgabe auch im Bereich des Haushaltswesens als bestimmendes Organ der Exekutive dem Landtag gegenübersteht (vgl. für den Bund BVerfGE 45, 1, 29 und 46 f.). Dem Finanzminister weist die Verfassung in diesem Zusammenhang lediglich in Art. 85 und 86 LV NRW eigene Rechte und Pflichten zu, die hier nicht betroffen sind. Seine Verpflichtung, den Entwurf des Haushaltsplans aufzustellen, gründet demgegenüber lediglich im einfachen Recht (§ 28 Abs. 1 Satz 2 LHO NRW). Soweit Art. 81 Abs. 3 LV NRW "alle am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Verfassungsorgane" verpflichtet, daran mitzuwirken, dass der Haushaltsplan vor Ablauf des vorherigen Rechnungsjahres verabschiedet werden kann (so BVerfGE 45, 1, 33; 66, 26, 38 zu Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG), sind damit folglich die Landesregierung und der Landtag gemeint, nicht aber der Finanzminister als bloßer Teil des Verfassungsorgans Landesregierung. Vielmehr hat die Landesregierung in diesem Zusammenhang verfassungsrechtlich auch für das Verhalten des ihr angehörenden Finanzministers einzustehen.

53

III.

54

Die Antragsfrist des § 44 Abs. 3 VerfGHG NRW ist eingehalten. Der Antrag ist innerhalb von sechs Monaten gestellt worden, nachdem für die Antragstellerin erkennbar wurde, dass der

55

Entwurf des Haushaltsgesetzes erst im Dezember 2011 in den Landtag eingebracht werden sollte (vgl. insoweit VerfGH NRW, NWVBl. 1996, 58, 59). Dies war frühestens mit der Pressemitteilung des Antragsgegners zu 2. vom 22. Juli 2011 der Fall, die den Konsens des Kabinetts über die Rahmendaten und den Fahrplan beim Haushalt 2012 bekannt gab.

IV. 56

Das Rechtsschutzinteresse für den Antrag entfällt nicht deshalb, weil die beanstandete Unterlassung in der Vergangenheit liegt und jedenfalls mit dem (vorzeitigen) Ablauf der 15. Wahlperiode abgeschlossen ist. Angesichts der dargelegten objektiven Funktion des Organstreits und mit Blick auf den Erlass künftiger Haushaltsgesetze besteht ein verfassungsrechtliches Interesse an einer Klärung der Anforderungen des Vorherigkeitsgebots gemäß Art. 81 Abs. 3 LV NRW (vgl. VerfGH NRW, NVWBl. 1997, 247, 249; siehe auch BVerfGE 41, 291, 303 f., sowie – zum Normenkontrollverfahren – VerfGH NRW, OVG 45, 308, 310). 57

C. 58

Der Antrag gegen die Antragsgegnerin zu 1. ist begründet. 59

Die Antragsgegnerin zu 1. hat das parlamentarische Budgetrecht des Landtags verletzt, indem sie es unter Verstoß gegen Art. 81 Abs. 3 LV NRW unterlassen hat, den Entwurf des Haushaltsgesetzes 2012 so frühzeitig in den Landtag einzubringen, dass dieses noch vor Beginn des Haushaltsjahres 2012 im Landtag beschlossen werden konnte. 60

I. 61

Nach Art. 81 Abs. 1 LV NRW sorgt der Landtag durch Bewilligung der erforderlichen Mittel für die Deckung des Landesbedarfs. Die Bewilligung wird mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes ausgesprochen, durch das nach Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW der Haushaltsplan festgestellt wird. Mit diesen Vorschriften weist die Verfassung dem Landtag die prinzipiell ausschließliche Befugnis zu, über die Ausgaben zu entscheiden, die in Durchführung des für die nachfolgende Haushaltsperiode in Aussicht genommenen Regierungsprogramms getätigt werden dürfen (VerfGH NRW, OVG 44, 278, 279 f.; 45, 308, 315). Um diese Budgethoheit des Parlaments auch in zeitlicher Hinsicht zu sichern, schreibt Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW vor, dass der Haushaltsplan vor Beginn des Haushaltsjahres durch das Haushaltsgesetz festzustellen ist (sogenanntes Vorherigkeitsgebot). 62

Die Norm gleicht in ihrem Wortlaut Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG, der lediglich anstelle von Haushaltsjahren (synonym) von Rechnungsjahren spricht. Zu ihrer Konkretisierung kann daher die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum bundesverfassungsrechtlichen Vorherigkeitsgebot gemäß Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG herangezogen werden. 63

1. Das Vorherigkeitsgebot dient der wirksamen Ausgestaltung des parlamentarischen Budgetrechts. Es will insbesondere die Leitungsfunktion des Haushalts für das gesamte Haushaltsjahr gewährleisten. Verpflichtungsadressat dieses Grundsatzes ist nicht nur das Parlament, auch wenn das Vorherigkeitsgebot nach seinem Wortlaut in erster Linie den Gesetzgeber anspricht. Alle am Gesetzgebungsverfahren mitwirkenden Verfassungsorgane sind verpflichtet, an der Erfüllung des Vorherigkeitsgebots mitzuwirken, also auch die Regierung, der die ausschließliche haushaltsgesetzliche Initiativkompetenz zukommt. Diese Kompetenz umfasst das Recht und die Pflicht zur rechtzeitigen Einbringung; im 64

Funktionsbereich der Regierung sind die aufwendigen Vorbereitungsarbeiten zu den Entwürfen der Einzelpläne und des Gesamthaushaltsplans zu leisten, deren rechtzeitiger Abschluss notwendige Voraussetzung für die rechtzeitige Feststellung durch das Haushaltsgesetz ist (vgl. BVerfGE 45, 1, 33; 66, 26, 38; 119, 96, 120).

Das Haushaltsgesetz muss – wie auch der systematische Zusammenhang mit Art. 82 LV NRW zeigt – vor Beginn der Haushaltsperiode vom Parlament verabschiedet und im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet worden sein (vgl. Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 81 Rn. 66; BVerfGE 119, 96, 123). Dem kann der Landtag nur entsprechen, wenn der Haushaltsentwurf so rechtzeitig durch die Landesregierung in das Parlament eingebracht wird, dass das Haushaltsgesetz noch vor Beginn der nächsten Haushaltsperiode verabschiedet und verkündet werden kann. 65

Bei der Frage, mit welchem zeitlichen Vorlauf die Landesregierung den Haushaltsentwurf vorzulegen hat, kann § 30 Satz 1 LHO NRW als Orientierungshilfe dienen. Danach soll der Entwurf des Haushaltsgesetzes mit dem Entwurf des Haushaltsplans dem Landtag bis zum 30. September vor Beginn des Haushaltsjahres zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Es entspricht der Praxis, dass die parlamentarischen Beratungen und die Verabschiedung des Gesetzes grundsätzlich in einem Zeitrahmen von etwa drei Monaten zum Abschluss gebracht werden können (vgl. auch LT-Drs. 7/617, S. 23 zu § 30 LHO NRW). 66

2. Das Vorherigkeitsgebot nach Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW ist – wie auch der Vertreter der Antragsgegner in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat – keine bloße Sollvorschrift. Es begründet eine zwingende Verpflichtung (vgl. Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2010, Art. 81 Rn. 67; Tettinger, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 81 Rn. 38; Grawert, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 1998, Art. 81 Anm. 6; ebenso zu Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG Siekmann, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 110 Rn. 56 f.; Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 110 Rn. 14; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG Bd. VII, 1981, Art. 110 Rn. 22; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, § 50 III 4; a. A. Dickersbach, in: Geller-Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., 2. Erg.Lfg. 1994, Art. 81 Anm. 7; Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 110 Rn. 16; unklar für Niedersachsen Nds. StGH, Beschluss vom 1. November 1998 – StGH 1/98 –, NVwZ 1999, 294). 67

a) Schon der Wortlaut ("Der Haushaltsplan wird ... vor Beginn des ersten Haushaltsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt.") enthält keinerlei Anhaltspunkt für eine nur eingeschränkte Verbindlichkeit. Bei der verbreiteten Bezeichnung des Vorherigkeitsgebots als Vorherigkeitsprinzip oder -grundsatz handelt es sich lediglich um einen Sprachgebrauch, der sich eingebürgert hat, dem aber selbst keine normative Bedeutung zukommt. Daher hat die in der Antragserwiderung vorgenommene Differenzierung zwischen "Prinzipien" und "Regeln" hier keine Bedeutung. 68

b) Sinn und Zweck des Vorherigkeitsgebots, die Budgethoheit des Parlaments in zeitlicher Hinsicht zu sichern und die Leitungsfunktion des Haushalts für das gesamte Haushaltsjahr zu gewährleisten, sprechen ebenfalls für eine prinzipiell strikte Verbindlichkeit. Der Vorrang des Haushaltsgesetzgebers gegenüber der Exekutive (vgl. dazu BVerfGE 66, 26, 38; 92, 130, 137) wäre nur unzureichend gesichert, wenn es dem politischen Ermessen der am Haushaltsaufstellungsverfahren beteiligten Verfassungsorgane überlassen bliebe, ob sie das Vorherigkeitsgebot einhalten oder nicht. Es handelt sich mithin nicht um ein Optimierungsgebot oder ein bloßes Terminziel, dessen Einhaltung lediglich nach Maßgabe 69

einer Abwägung mit gegenläufigen Belangen anzustreben ist, sondern um eine grundsätzlich verbindliche Terminvorgabe.

c) Etwas anderes ergibt sich nicht aus dem verfassungssystematischen Befund, dass die Verfassung in Art. 82 LV NRW selbst für den Fall einer nicht rechtzeitigen Verabschiedung des Haushalts Vorsorge trifft. Diese Vorschrift ermächtigt die Landesregierung, bis zur Verabschiedung des Haushalts die notwendigen Ausgaben zu leisten (vorläufige Haushaltsführung). Mit Blick auf die besondere Bedeutung des Budgetbewilligungsrechts des Gesetzgebers sind der vorläufigen Haushaltsführung der Landesregierung im etatlosen Zustand jedoch enge Grenzen gezogen. Sie darf nur die Ausgaben leisten, die nötig sind, um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten, gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen, rechtlich begründete Verpflichtungen des Landes zu erfüllen oder um Bauten, Beschaffungen oder sonstige Leistungen fortzusetzen, für die durch den Haushaltsplan des Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind. Art. 82 LV NRW soll nicht das Haushaltsbewilligungsrecht des Gesetzgebers vorübergehend ersetzen, sondern lediglich für den von der Landesverfassung ebenso wie vom Grundgesetz als kurzfristige Ausnahmesituation gedachten etatlosen Zustand eine vorläufige Haushaltsführung ermöglichen (vgl. BVerfGE 45, 1, 32 f.; 66, 26, 38 ff.). Die verfassungsunmittelbaren Ermächtigungen zur Haushaltsführung, die dies gewährleisten, werden dann mit dem rückwirkenden Inkrafttreten des verspäteten Haushaltsgesetzes absorbiert oder – bei mangelnder Übereinstimmung der Ermächtigungen – nur für die Zukunft abgelöst (vgl. Siekmann, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 110 Rn. 59, Art. 111 Rn. 11). Da das Nothaushaltsrecht eine Übergangsermächtigung (vgl. VerfGH NRW, OVGE 44, 278, 281) für kurzfristige Ausnahmesituationen ist, besteht auch im etatlosen Zustand die Pflicht aller Verfassungsorgane fort, das noch fehlende Haushaltsgesetz so zügig wie möglich zu verabschieden, um mit dessen rückwirkender Inkraftsetzung die Rechte des Parlaments wiederherzustellen (BVerfGE 119, 96, 121; Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, a. a. O., Art. 82 Rn. 5). Das Nothaushaltsrecht ist damit eine zur Aufrechterhaltung der Staatsfunktionen erforderliche Fehlerfolgenregelung. Es lässt die Verbindlichkeit des Vorherigkeitsgebots unberührt (a. A. Giesen/Fricke, Das Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 1972, Art. 81 Verf Rn. 40; Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 111 Rn. 1).

d) § 30 Satz 1 LHO NRW vermag die Verbindlichkeit des verfassungsrechtlichen Vorherigkeitsgebots schon aus normenhierarchischen Gründen nicht abzuschwächen. Nach dieser Vorschrift "soll" der Entwurf des Haushaltsgesetzes mit dem Entwurf des Haushaltsplans dem Landtag bis zum 30. September vor Beginn des Haushaltsjahres zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Darin kommt lediglich die Annahme des – einfachen – Gesetzgebers zum Ausdruck, für die parlamentarische Beratung und Beschlussfassung sei ein Zeitraum von drei Monaten regelmäßig ausreichend, aber auch erforderlich (vgl. auch LT-Drs. 7/617, S. 23 und 7/618, S. 163). Die Verbindlichkeit der höherrangigen Terminvorgabe für die Verabschiedung des Haushalts in Art. 81 Abs. 3 Satz 1 GG bleibt davon unberührt. Der Gesetzgeber wollte sie auch nicht in Frage stellen, wie die Wiederholung des Vorherigkeitsgebots in § 1 Satz 1 LHO NRW zeigt.

e) Dass eine Nichteinhaltung der Frist des Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW vielfach als "sanktionslos" bezeichnet wird (vgl. Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, a. a. O., § 81 Rn. 67; Tettinger, in: Löwer/Tettinger, a. a. O., Art. 81 Rn. 38), darf nicht zu der Annahme verleiten, ihre Beachtung stehe im Belieben der Verfassungsorgane. Ebensowenig schließt diese "Sanktionslosigkeit" die Feststellung einer Verletzung verfassungsrechtlicher Pflichten im Rahmen eines Organstreitverfahrens aus. Gemeint ist vielmehr nur, dass eine Verletzung des

Vorherigkeitsgebots die Wirksamkeit des – verspätet erlassenen – Haushaltsgesetzes unberührt lässt (vgl. BVerfGE 119, 96, 121). Das wird in Art. 82 LV NRW vorausgesetzt ("...so ist bis zu seinem Inkrafttreten die Landesregierung ermächtigt...") und ist ganz überwiegend anerkannt (siehe zum Grundgesetz auch Siekmann, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 110 Rn. 59; Heun, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2008, Art. 110 Rn. 27; a. A. Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 110 Rn. 17). Ob ein Verstoß gegen das Vorherigkeitsgebot neben der Wirksamkeit des Haushaltsgesetzes auch dessen Verfassungsmäßigkeit unberührt lässt, so dass eine solche Pflichtverletzung erfolgreich nur im Organstreitverfahren, nicht aber im Verfahren der Normenkontrolle geltend gemacht werden kann, hat das Bundesverfassungsgericht offen gelassen (BVerfGE 119, 96, 121). Diese Frage bedarf auch hier keiner Entscheidung.

f) Das Vorherigkeitsgebot hat seine verpflichtende Wirkung schließlich nicht dadurch eingebüßt, dass das Haushaltsgesetz im Land wie im Bund in der Vergangenheit häufig erst im laufenden Haushaltsjahr verabschiedet wurde. In Nordrhein-Westfalen war dies seit dem Jahr 1994 sieben Mal der Fall, nämlich in den Jahren 1996, 2001, 2004, 2006, 2007, 2009 und 2011. Ebenso viele Fälle einer nicht termingerechten Verabschiedung des Haushaltsgesetzes sind im gleichen Zeitraum auf Bundesebene zu verzeichnen (vgl. Siekmann, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 110 Rn. 57; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 2. Aufl., Stand: Januar 2011, Art. 111 Rn. 7), wobei diese – sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene – in erster Linie die Jahre nach einer Bundes- bzw. Landtagswahl betrafen. Das Vorherigkeitsgebot wird daher heute zumindest überwiegend beachtet. Die immer noch häufigen Fälle der Nichteinhaltung sind nicht Ausdruck eines Verfassungswandels in Gestalt einer – nicht nur tatsächlichen, sondern auch von der Verfassung anerkannten – Schmälerung des parlamentarischen Budgetrechts. Auf Bundesebene brachte der verfassungsändernde Gesetzgeber schon mit der Haushaltsrechtsreform von 1969 zum Ausdruck, dass den bis dahin ausnahmslosen Fristüberschreitungen durch geeignete Maßnahmen entgegengewirkt werden müsse. Zur Erleichterung der rechtzeitigen Verabschiedung des Haushaltsgesetzes wurde unter anderem in Art. 110 Abs. 2 GG die Feststellung von Mehrjahreshaushaltsplänen zugelassen (vgl. 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969, BGBl. I, S. 357; BT-Drs. V/3040, S. 42, 45; Hillgruber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 4. Aufl. 2001, Art. 110 Rn. 111). Diese Änderung hat die Landesverfassung in Art. 81 Abs. 3 LV NRW ebenfalls nachvollzogen (vgl. Gesetz vom 14. Dezember 1971, GV. NRW. S. 393; LT-Drs. 7/617, S. 1, 10, 15; siehe auch § 9 HGrG).

73

Auch das Bundesverfassungsgericht hat die Annahme eines Verfassungswandels bereits im Jahr 1977 verworfen (vgl. BVerfGE 45, 1, 33), obwohl es zum damaligen Zeitpunkt noch kein einziges Mal gelungen war, den Bundeshaushalt termingerecht zu verabschieden (vgl. Siekmann, a. a. O., Art. 110 Rn. 57, m. w. N.). Seine mahnenden Entscheidungen vom 25. Mai 1977 (BVerfGE 45, 1 ff.) und vom 9. Juli 2007 (BVerfGE 119, 96 ff.) hatten auf Bundesebene jeweils zur Folge, dass das Vorherigkeitsgebot stärker beachtet wurde als zuvor (vgl. Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 2. Aufl., Art. 110 Rn. 58, Art. 111 Rn. 1 und 7). Vor diesem Hintergrund liegt die Annahme eines Verfassungswandels auch auf der hier maßgeblichen Landesebene heute umso ferner.

74

g) Das dargelegte strikte Verständnis entspricht der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG. Danach hat das Vorherigkeitsgebot einen klaren und bestimmten verfahrensrechtlichen Inhalt. Es bestimmt den Zeitpunkt, bis zu dem ein Haushaltsgesetz zu verkünden und in Kraft zu setzen ist, nämlich vor Ablauf des vorangegangenen Rechnungsjahres. Damit sind auch "die

75

Voraussetzungen einer Verletzung eindeutig bestimmt". Auf Verschulden oder pflichtwidriges Verhalten der beteiligten Verfassungsorgane kommt es insoweit nicht an (BVerfGE 119, 96, 122 f.). Angesichts dieses klaren Regelungsinhalts verbietet sich auch eine schematische "Korrektur" des Vorherigkeitsgebots dahingehend, dass es in bestimmten Fällen – etwa nach einer Landtagswahl – ausreichen soll, den Haushaltsentwurf "so rechtzeitig" einzubringen, dass er vor Beginn des Haushaltsjahres im Landtag in erster Lesung beraten werden kann (so für Niedersachsen Nds. StGH, Beschluss vom 1. November 1998 – StGH 1/98 –, NVwZ 1999, 294 f.).

76
3. Aus dem zwingenden Charakter des Vorherigkeitsgebots folgt, dass eine Überschreitung der Frist für die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes in aller Regel ohne weiteres eine Verletzung der Verfassung darstellt. Der zusätzlichen Feststellung eines Verschuldens oder pflichtwidrigen Verhaltens der beteiligten Verfassungsorgane bedarf es dazu nicht. Dieser verfassungsrechtliche Befund erlaubt es allenfalls in besonders gelagerten Ausnahmefällen, in einer Haushaltsaufstellung, die die Terminvorgabe des Art. 81 Abs. 3 LV NRW verfehlt, keinen Verfassungsverstoß zu sehen. Eine solche – ungeschriebene – Ausnahme ist etwa für Fallgestaltungen in Erwägung zu ziehen, in denen die rechtzeitige Verabschiedung infolge eines unabwendbaren oder jedenfalls von der Verfassung in Kauf genommenen Ereignisses objektiv unmöglich gewesen ist, etwa weil ein beteiligtes Verfassungsorgan vorübergehend seine Handlungsfähigkeit verloren hat. Dies entspricht dem allgemeinen Rechtsgrundsatz, wonach niemand verpflichtet ist, Unmögliches zu leisten. Eine so begründete Ausnahme setzt aber jedenfalls voraus, dass das Verfassungsorgan, bei dem die Verzögerung eingetreten ist, zwingende Gründe darlegt, die ihm die Einhaltung der in Art. 81 Abs. 3 LV NRW genannten Frist unmöglich gemacht haben (siehe auch Schwarz, in: v. Mangoldt/ Klein/Starck, GG III, 4. Aufl. 2001, Art. 111 Rn. 15).

77
Ob diese Schwelle in jedem Fall eines sogenannten Haushaltskonflikts erreicht ist, der eintritt, wenn das Parlament den von der Regierung vorgelegten Haushalt ablehnt (vgl. zum Etatkonflikt z. B. Schwarz, a. a. O., Art. 111 Rn. 16), kann hier dahinstehen. Von einem entsprechenden Ausnahmefall wird man aber etwa bei einer – wegen eines Haushaltskonflikts erfolgten – Auflösung des Parlaments ausgehen können, wie sie im März 2012 in Nordrhein-Westfalen stattgefunden hat. Dabei handelt es sich um ein von der Verfassung in Kauf genommenes Ereignis, das zu unvermeidbaren, längeren Verzögerungen bei der Haushaltsaufstellung führen kann, weil mit ihr nach der Neuwahl von vorn begonnen werden muss.

78
Inhaltliche Schwierigkeiten der Regierung bei der Haushaltsaufstellung und das – immer vorauszusetzende – Bemühen, einen verfassungsmäßigen, ausgewogenen und mehrheitsfähigen Haushalt vorzulegen, erreichen die hohe Schwelle für eine ungeschriebene Ausnahme vom zwingenden Gebot der Vorherigkeit dagegen nicht.

79
II.

80
Nach diesen Maßstäben hat die Antragsgegnerin zu 1. der verfassungsrechtlichen Verpflichtung aus Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW nicht genügt, den Entwurf des Haushaltsgesetzes 2012 mit dem Haushaltsplan so frühzeitig in den Landtag einzubringen, dass dieses noch vor Beginn des Haushaltsjahres 2012 verabschiedet werden konnte (1). Damit hat sie das parlamentarische Budgetrecht des Landtags aus Art. 81 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 LV NRW verletzt, da sie sich nicht auf eine ungeschriebene Ausnahme von dieser Verpflichtung berufen kann (2).

1. Die Antragsgegnerin zu 1. hat den Entwurf des Haushaltsgesetzes so spät in das Parlament eingebracht, dass er dort nur noch am 21. Dezember des Vorjahres in erster Lesung beraten werden konnte. Damit hat sie der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zu einer rechtzeitigen Vorlage nicht genügt. Dass in den verbleibenden wenigen Tagen bis zum Jahreswechsel eine abschließende Beratung und Verabschiedung im Landtag nicht möglich war, ist zwischen den Beteiligten unstrittig. Die Antragsgegnerin zu 1. ging bei Einbringung des Haushalts in den Landtag selbst davon aus, der abschließende Gesetzesbeschluss werde (erst) Ende März 2012 gefasst. Die Nichteinhaltung der Terminvorgabe des Art. 81 Abs. 3 LV NRW war damit eine – vom Landtag nicht mehr vermeidbare – unmittelbare Folge der späten Entwurfsvorlage seitens der Antragsgegnerin zu 1.

2. Die Antragsgegnerin zu 1. kann sich für die in Kauf genommene, deutliche Fristüberschreitung nicht auf eine ungeschriebene Ausnahme von Art. 81 Abs. 3 LV NRW berufen. Sie hat keine zwingenden Gründe dargelegt, die ihr eine rechtzeitige Vorlage des Haushaltsgesetzesentwurfs für das Jahr 2012 unmöglich gemacht hätten. 82

a) Die Äußerungen des Antragsgegners zu 2. während des Verfahrens der Haushaltsaufstellung, die sich die Antragsgegnerin zu 1. zurechnen lassen muss, deuten darauf hin, dass insoweit bereits nicht der verfassungsrechtlich korrekte Maßstab angelegt worden ist. Die Bezeichnung des Vorherigkeitsgebots als Sollvorschrift, der Fristüberschreitung als "ganz und gar übliches Verfahren der Haushaltsaufstellung" und der vorläufigen Haushaltsführung als "ganz normal" steht mit der dargelegten Verfassungsrechtslage nicht in Einklang. Damit wird der – in aller Regel – verbindliche Charakter der verfassungsrechtlichen Terminvorgabe grundlegend verkannt. Die weiteren Rechtfertigungen sind daher auch lediglich darauf ausgerichtet darzulegen, dass es eine Reihe von nachvollziehbaren Gründen für die Verzögerung gegeben habe. Das genügt grundsätzlich nicht, um die hohe Hürde für eine Ausnahme zu erreichen. 83

b) Die angeführten Gründe sind auch bei näherer Betrachtung im Einzelnen hierzu nicht geeignet. Es handelt sich nicht um objektive, zwingende Hindernisse, die einer rechtzeitigen Haushaltsvorlage entgegenstanden. 84

Schon der geltend gemachten "Startverzögerung" für das Verfahren der Aufstellung des Haushalts 2012 kommt kein zwingender Charakter zu. Insoweit beruft sich die Antragsgegnerin zu 1. auf Verzögerungen des – ihrer Auffassung nach vorgreiflichen – Haushaltsaufstellungsverfahrens für das Jahr 2011, die dadurch verursacht worden seien, dass die 2010 neu gewählte Landesregierung zunächst für das Jahr 2010 einen Nachtragshaushalt erstellt habe, welcher vor dem Verfassungsgerichtshof angegriffen worden sei. Der bereits am 21. Dezember 2010 vom Kabinett vorgelegte Haushaltsentwurf wurde zusammen mit einer Ergänzung am 15. Februar 2011 – dem Tag der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof über den Nachtragshaushalt 2010 – dem Landtag zugeleitet (LT-Drs. 15/1000 und 15/1300) und am 23. Februar 2011 in erster Lesung beraten. Zuvor war hierzu angekündigt worden, die Landesregierung habe sich aus Respekt vor dem Verfassungsgerichtshof und den Antragstellern der Verfassungsklage dazu entschlossen, den Haushaltsentwurf erst nach der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof in den Landtag einzubringen (Pressemitteilung des Finanzministeriums vom 24. Januar 2011). Dass diese Verzögerung bei der Einbringung des Haushaltsentwurfs 2011 durch zwingende Gründe gefordert gewesen wäre, ist nicht zu erkennen. Es ist insbesondere weder dargelegt noch ersichtlich, dass es konkret beabsichtigt – und bei der gewählten Zeitplanung überhaupt möglich – war, mit Blick auf die in einer mündlichen Verhandlung lediglich zu erwartenden Andeutungen zu allgemeinen 85

verfassungsrechtlichen Anforderungen an Haushaltsgesetze den Haushaltsentwurf für das Jahr 2011 kurzfristig noch abzuändern. Der Entwurf und seine Ergänzung enthalten jedenfalls keinen Hinweis auf Änderungen in Reaktion auf das (aus damaliger Sicht) bevorstehende Urteil des Verfassungsgerichtshofs. Eine damit allenfalls symbolische "Respektbezeugung" erforderte die Inkaufnahme einer weiteren zeitlichen Verzögerung eines dem Vorherigkeitsgebot ohnehin schon nicht mehr genügenden Haushaltsaufstellungsverfahrens nicht. Die Einbringung eines Nachtragshaushalts befreit im Übrigen nicht von der Verpflichtung, rechtzeitig mit den Vorbereitungen für den Haushaltsentwurf des Folgejahres zu beginnen.

Selbst wenn trotz alledem davon auszugehen wäre, dass der Haushalt für das Jahr 2011 nicht vor Mai 2011 verabschiedet werden konnte, stand dies einer bereits parallelen Festlegung von Eckwerten für das Jahr 2012 nicht zwingend entgegen. 86

Der Einwand der Antragsgegnerin zu 1., die aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs zum Nachtragshaushalt 2010 zu ziehenden Konsequenzen seien "potentiell so gravierend" gewesen, dass eine vorweggenommene Festlegung von Eckwerten für den Haushalt 2012 durch das Kabinett nicht möglich erschienen sei, steht im Widerspruch zu ihrem eigenen Vorbringen, wonach das parlamentarische Beratungsverfahren nicht dazu geeignet sei, noch größere Änderungen am Haushaltsentwurf der Regierung vorzunehmen. Dass eine parallele Befassung mit den Haushaltsentwürfen für zwei aufeinanderfolgende Haushaltsjahre möglich ist, setzt die Verfassung angesichts der in Art. 81 Abs. 3 LV NRW zugelassenen Mehrjahreshaushalte selbst voraus. Eine andere Sichtweise wäre mit dem zwingenden Vorherigkeitsgebot auch kaum zu vereinbaren, weil sich Haushaltsverzögerungen ansonsten – von der Verfassung gedeckt – über Jahre hinweg fortsetzen könnten: So wären die am Haushaltsaufstellungsverfahren beteiligten Verfassungsorgane ausgehend davon, dass mit einer Verabschiedung des Haushaltsgesetzes für das Jahr 2012 nach derzeitigem Stand erst gegen Ende dieses Haushaltsjahres zu rechnen ist, gleich für voraussichtlich mehrere Folgejahre von der Einhaltung des Vorherigkeitsgebots entbunden. 87

Die geltend gemachten inhaltlichen Schwierigkeiten bei der Haushaltsaufstellung und der Umstand, dass sich die Antragsgegnerin zu 1. als Minderheitsregierung der parlamentarischen Zustimmung zu ihren Haushaltsentwürfen nicht gewiss sein konnte, stellen ebenfalls keine zwingend zu einer Fristüberschreitung führenden Gründe dar. Das gilt auch für die nur ergänzend angeführten Probleme mit der WestLB. Die weiteren Verzögerungen durch die Sommerpause führen zu keinem anderen Ergebnis. Nach den obigen Ausführungen musste das Verfahren bereits nicht zwingend so gestaltet werden, dass die – in jedem Jahr vorhersehbare und bei den Planungen zu berücksichtigende – Sommerpause in die entscheidende Phase der Beratungen der Haushaltsvoranschläge fiel. Die Antragsgegnerin zu 1. hat insgesamt nicht deutlich gemacht, dass sie im Bewusstsein des verbindlichen Charakters des Vorherigkeitsgebots alle Möglichkeiten einer frühzeitigen Einleitung und beschleunigten Durchführung des Haushaltsaufstellungsverfahrens genutzt hätte. 88