

L e i t s ä t z e :

1. Die Frage, ob das Haushaltsverfassungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen das sogenannte Bepackungsverbot (vgl. Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG) als ungeschriebenen Grundsatz enthält, bleibt offen.
2. Der haushaltsrechtliche Grundsatz der sachlichen Spezialität gebietet in qualitativer Hinsicht, die Einnahmen nach dem Entstehungsgrund, die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und, soweit erforderlich, zu erläutern. In quantitativer Hinsicht erfordert er, die Einnahme- und Ausgabeansätze der Höhe nach hinreichend genau anzugeben.
3.
 - a) Die Ausgestaltung eines Grundstock-Sondervermögens in § 6 Abs. 9 Haushaltsgesetz NW 1995 ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
 - b) Die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für den Erwerb von unbebauten und bebauten Grundstücken für den Bau- und Unterbringungsbedarf des Landes in einem Leertitel des Haushaltsplans NW 1995 ist mit Art. 81 LV vereinbar.

Art. 71, 75 Nr. 3, 81 und 82 LV NW; § 47 Buchstabe a)
VerfGHG NW.

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen,
Urteil vom 14. Mai 1996 - VerFGH 5/95 -



VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am: 14. Mai 1996
Vedder
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

- VerfGH 5/95 -

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen des Antrags der Mitglieder des Landtags

- Verfahrensbevollmächtigter:

die Nichtigkeit der §§ 1 und 6 Abs. 9 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 1995 vom 21. Dezember 1994 (GV NW S. 1120) insoweit festzustellen, als durch sie im Einzelplan 20 Kapitel 20 630 Titel 821 10 über die Titel 131 10, 131 20, 356 10 und 916 10 desselben Kapitels sowie über Einzelplan 06 Kapitel 06 110, Titel 331 20 Haushaltsmittel in unbestimmter

Höhe für den Erwerb von unbebauten und bebauten Grundstücken für den Bau- und Unterbringungsbedarf aller Geschäftsbereiche des Landes Nordrhein-Westfalen bereitgestellt werden,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung vom

13. Februar 1996

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bertrams,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Laum,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Bilda,

Professor Dr. Dres. h. c. Stern,

Professor Dr. Schlink,

Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Pottmeyer,

Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Brossok

für Recht erkannt:

§ 6 Abs. 9 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 1995 vom 21. Dezember 1994 (GV NW S. 1120) i.V. m. Einzelplan 20 Kapitel 20 630 Titel 821 10, 131 10, 131 20, 356 10 und 916 10 sowie Einzelplan 06 Kapitel 06 110 Titel 331 20 ist mit der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vereinbar.

G r ü n d e :

A.

Das Normenkontrollverfahren betrifft die Frage, ob es mit der Landesverfassung, insbesondere Art. 81, vereinbar gewesen ist, daß § 6 Abs. 9 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 1995 vom 21. Dezember 1994 (GV NW 1994 S. 1120)

- Haushaltsgesetz 1995 - i. V. m. dem Einzelplan 20 Kapitel 20 630 Titel 821 10, 131 10, 131 20, 356 10 und 916 10 sowie dem Einzelplan 06 Kapitel 06 110 Titel 331 20 Haushaltsmittel in unbestimmter Höhe für den Erwerb von unbebauten und bebauten Grundstücken für den Bau- und Unterbringungsbedarf aller Geschäftsbereiche des Landes Nordrhein-Westfalen bereitstellte.

I.

§ 6 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1995 sieht folgende Regelung vor:

"Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten sind einem Sondervermögen (Grundstock) zuzuführen, das vom Finanzministerium verwaltet wird. Die Mittel des Grundstocks dürfen nur zum Erwerb von Vermögensgegenständen der in Satz 1 genannten Art verwendet werden."

Eine Regelung über den Grundstock als Sondervermögen ist erstmals in das Haushaltsgesetz 1992 aufgenommen und von den Haushaltsgesetzen der Folgejahre übernommen worden. Bereits vorher dienten die Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken der Verstärkung der für den Grunderwerb ausgewiesenen Haushaltsmittel, um den Grundbesitz des Landes in seinem Bestand zu erhalten. Der Liegenschaftsbedarf wurde über einen Ausgabetitel 821 10 des Kapitels 20 630 gedeckt, der einerseits einen festen Ansatz hatte und andererseits durch die Einnahmetitel 131 10 und 131 20 des Kapitels 20 630, in die die Erlöse aus dem Verkauf unbeweglichen Vermögens flossen, verstärkt wurde.

Zweckbestimmung des Ausgabetitels 821 10 war der "Erwerb von unbebauten und bebauten Grundstücken für den Bau- und Unterbringungsbedarf des Landes". Mit Einführung des Grundstocks wurden neben den bisherigen Einnahme- und Ausgabetiteln (821 10, 131 10 und 131 20 des Kapitels 20 630 - bis 1990: Kapitel 14 630 -) ein weiterer Titel 916 10 für die Zuführungen an den Grundstock und ein Titel 356 10 für die Entnahmen aus dem Grundstock eingerichtet.

Im Haushaltsjahr 1995 wurden dem Grundstock aus folgenden Titeln Haushaltsmittel zugeführt:

1. Titel 916 10 des Kapitels 20 630:

Ansatz 1995: 28 Mio. DM
Zweck: Zuführung an den Grundstock

Vermerk:

1. Einnahmen bei den Titeln 131 10 und 131 20 fließen dem Grundstock zu.
2. Die Erstattungen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau bei Kapitel 06 110 Titel 331 20 für den Erwerb von aus dem Grundstock finanzierten Liegenschaften fließen dem Grundstock zu.

2. Titel 131 10 des Kapitels 20 630:

Ansatz 1995: - DM
Zweck: Erlöse aus dem Verkauf unweglichen Vermögens

Vermerk:

1. S. Haushaltsvermerk bei Titel 916 10.

3. Titel 131 20 des Kapitels 20 630:

Ansatz 1995: - DM
Zweck: Erlöse aus dem Verkauf unweglichen früheren NS-Vermögens, das auf das Land Nordrhein-Westfalen übertragen worden ist

Vermerk:

- S. Haushaltsvermerk bei Titel 916 10.

4. Titel 331 20 des Kapitels 06 110:

Ansatz 1995: 245,6 Mio. DM
Zweck: Zweckgebundene Zuweisungen des Bundes
im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe
Hochschulbau.

Vermerk:

Die Erstattungen des Bundes für den Erwerb von
aus dem Grundstock finanzierten Liegenschaften
fließen dem Grundstock bei Kapitel 20 630
Titel 916 10 zu.

Die Entnahme aus dem Grundstock und die Verwendung der entnom-
menen Mittel sind im Haushaltsplan 1995 in folgenden Titeln
vorgesehen:

1. Titel 356 10 des Kapitels 20 630:

Ansatz 1995: - DM
Zweck: Entnahme aus dem Grundstock für den Er-
werb von unbebauten und bebauten Grund-
stücken für den Bau- und Unterbrin-
gungsbedarf des Landes.

Vermerk:

Die erforderlichen Mittel dürfen aus dem
Grundstock entnommen werden.

2. Titel 821 10 des Kapitels 20 630:

Ansatz 1995: - DM
Zweck: Erwerb von unbebauten und bebauten
Grundstücken für den Bau- und Unter-
bringungsbedarf des Landes.

Vermerk:

1. Ausgaben dürfen bis zur Höhe der Ein-
nahmen bei Titel 356 10 geleistet wer-
den.

Nach § 15 Abs. 1 LHO wird zugelassen, daß bei einem Grundstückstausch die Einnahmen auf die Ausgaben angerechnet werden. Verbleibende Spitzenbeträge sind beim Einnahmetitel 131 10 bzw. Ausgabebetitel nachzuweisen.

3. Es wird zugelassen, daß Erstattungen von zuviel erhobenen Einnahmen bei Grundstücksgeschäften, die dem Grundstück zugeflossen sind, bei diesem Ausgabebetitel nachgewiesen werden.

Erläuterungen:

Zentrale Veranschlagung von Ausgabemitteln zur Deckung des Liegenschaftsbedarfs aller Geschäftsbereiche. Ausnahmen s. Einzelplan 10.

II.

Am 7. März 1995 haben die Antragsteller das vorliegende Normenkontrollverfahren eingeleitet.

Zur Begründung führen sie aus: Die Veranschlagung der Grunderwerbsmittel im Haushaltsplan und -gesetz 1995 sei mit Art. 81 LV nicht vereinbar und deshalb nichtig. Die Landesregierung werde ermächtigt, jedes Grundstück unabhängig von Wert und Bedeutung zu erwerben, sofern es nur dem Bau- und Unterbringungsbedarf des Landes diene. Der Sache nach handele es sich um einen Globalfonds, der den ungeschriebenen Verfassungsgrundsätzen der sachlichen Spezialität, der Haushaltsklarheit und -wahrheit sowie der Budgetöffentlichkeit widerspreche, die mit den in Art. 81 Abs. 2 LV niedergelegten Grundsätzen der Vollständigkeit, der Budgeteinheit und des Haushaltsausgleichs verwandt seien. Bei den Beratungen über den Haushalt 1995 sei dem Parlament weder bekannt gewesen, welche einzelnen Grundstücke für welche Geschäftsbereiche zu welchen Preisen aus Mitteln des Kapitel 20 630 Titel 821 10 erworben werden sollten, noch in welcher exakten Höhe hierfür Mittel zur Verfügung stehen würden. Die Landesregierung könne - wie bei anderen Haushaltspositionen auch - den Verkaufs- und Ankaufsbedarf schätzen und

diese Beträge in den Haushaltsplan einstellen. Die angegriffene globale Ausgabeermächtigung ermögliche es der Landesregierung, am Parlament vorbei Strukturpolitik zu betreiben. Durch den gezielten Ankauf von Grundstücken könnten ohne Zustimmung des Parlaments Verwaltungskapazitäten zusammengezogen und verlagert werden. Dies berge die Gefahr einer Entmachtung des Haushaltsgesetzgebers in sich.

Gewichtige Gründe für eine Durchbrechung der genannten Verfassungsgrundsätze seien nicht ersichtlich. Die mit der Neuregelung angestrebten Ziele bei der Bewirtschaftung der Ausgaben für den Liegenschaftsbedarf - größere Flexibilität, Ankauf größerer Objekte - ließen sich auch auf andere Weise verwirklichen. So könne der betreffende Titel um den Haushaltsvermerk ergänzt werden, daß Grundstücke, die einen Wert von mehr als 3 Mio. DM oder besondere Bedeutung hätten, nur mit Einwilligung des Landtags erworben werden dürften. Es sei nicht einzusehen, warum das Parlament zwar nach § 64 LHO an Grundstücksverkäufen beteiligt werde, nicht jedoch an Grundstückskäufen, die unter Umständen erhebliche Folgekosten auslösen könnten.

Der Grundstock sei auch nicht als Sondervermögen im Sinne des Art. 81 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz LV, sondern als Rücklage zu qualifizieren. Hierfür spreche, daß der Grundstock in der Beilage 3 zum Einzelplan 20 ausdrücklich als besondere Rücklage gemäß § 62 Abs. 3 LHO bezeichnet werde. Die Vorschrift des § 6 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1995 werde nicht in § 13 Haushaltsgesetz 1995 erwähnt, wonach bestimmte Vorschriften bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes 1996 weiter gälten; der von der Landesregierung angeführte angebliche Hauptzweck der Regelung, eine Dauerregelung für den im Bestand zu erhaltenden Grundbesitz des Landes zu schaffen, werde daher verfehlt. Einer Dauerregelung stünde das verfassungsrechtliche Bepackungsverbot entgegen. In Nordrhein-Westfalen existiere auch keine gesetzliche Bestimmung, daß das gesamte Grundvermögen des Landes Sondervermögen

darstelle und als solches im Bestand zu erhalten sei. Schließlich genüge die dem Haushaltsplan 1995 beigelegte Übersicht über den Grundstock nicht den Anforderungen des § 26 Abs. 2 LHO, weil nicht ersichtlich sei, welche Mittel dem Grundstock zufließen oder von ihm abfließen sollten. Als Rücklage unterliege der Grundstock uneingeschränkt den verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätzen. Alle Bewegungen innerhalb des Grundstocks seien über den Haushalt und nicht neben dem Haushalt abzuwickeln.

Die Antragsteller beantragen

festzustellen, daß § 1 und § 6 Abs. 9 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 1995 vom 21. Dezember 1994 (GV NW 1994 S. 1120) insoweit gegen Art. 81 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen verstoßen und nichtig sind, als durch diese Bestimmungen im Einzelplan 20 Kapitel 20 630 Titel 821 10 über die Titel 131 10, 131 20, 356 10 und 916 10 desselben Kapitels sowie über Einzelplan 06 Kapitel 06 110 Titel 331 20 Haushaltsmittel in unbestimmter Höhe für den Erwerb von unbebauten und bebauten Grundstücken für den Bau- und Unterbringungsbedarf aller Geschäftsbereiche des Landes bereitgestellt werden.

Die Landesregierung tritt dem Begehren der Antragsteller entgegen. Zur Begründung macht sie geltend: Die Bildung eines Grundstocks als Sondervermögen gemäß § 6 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1995 sei verfassungsrechtlich zulässig. Art. 81 Abs. 2 LV sehe ausdrücklich die Bildung von Sondervermögen als Durchbrechung des Grundsatzes der Haushaltseinheit vor. Anlaß für die Einführung des Grundstocks in Nordrhein-Westfalen sei die Ergänzung von § 45 Abs. 3 LHO durch das Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung vom 18. Dezember 1987 (GV NW S. 490) gewesen, das die Übertragung von Ausgaberechten in das folgende Haushaltsjahr eingeschränkt habe. Die dadurch bedingten Schwierigkeiten, Veräußerungserlöse jeweils in demselben Haushaltsjahr zu reinvestieren, hätten durch die Bildung eines Grundstocks, dessen Mittel nicht am Ende des Haushaltsjahres verfielen, vermieden

werden sollen. Der Grundstock als Sondervermögen habe eine lange Tradition und sei heute in vielen Bundesländern gesetzlich vorgesehen. Er sei eine reine Geldrechnung, in der Erlöse aus der Veräußerung finanzwirtschaftlich besonders wichtiger Arten von Vermögensgegenständen solange gesondert nachgewiesen würden, bis sie wieder in Sachwerte umgesetzt würden. Hauptzweck des Grundstocks sei es, das Landesvermögen zu erhalten.

Da der Grundstock als Sondervermögen getrennt vom Haushalt verwaltet werde, unterliege die Führung des Grundstocks keinen haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben. Die Landesverfassung bestimme in Art. 81 Abs. 2 lediglich, daß die Zuführungen des Haushalts an den Grundstock und die Ablieferungen des Grundstocks an den Haushalt in den Haushaltsplan einzustellen seien. Dem sei im Haushaltsplan 1995 Genüge getan. Die Zuführungen vom Haushalt an den Grundstock seien in Titel 916 10 des Kapitels 20 630 veranschlagt, die Ablieferungen vom Grundstock an den Haushalt würden über den Titel 356 10 des Kapitels 20 630 als Leertitel abgewickelt.

Auch die der Höhe nach unbestimmte Ausstattung des Grunderwerbstitels 821 10 sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Der Grundsatz der sachlichen Bindung sei nicht verletzt. Es könne im voraus nur sehr ungenau bestimmt werden, welche Grundstücke für den Bedarf des Landes im laufenden Haushaltsjahr zu kaufen bzw. zu verkaufen seien. Dies hänge weniger mit den Schwierigkeiten zusammen, den Grundstücksbedarf im voraus zu definieren, als vielmehr mit den kurzen Fristen, in denen über Kauf oder Verkauf von Grundstücken entschieden werden müsse. Die Finanzierungsinstrumente des Haushalts müßten geeignet sein, der notwendigen Flexibilität und den wirtschaftlichen Gegebenheiten des Grundstücksmarktes Rechnung zu tragen, mit denen die Landesregierung kurzfristig konfrontiert werden könne. Die Mittelausstattung für die Verwaltung des Liegenschaftsvermögens des Landes könne daher nur mit einer abstrakten Zweckbestimmung versehen sein. Die im Haushaltsplan 1995 getroffene Zweckbestimmung, den Bau- und Unterbringungsbedarf des Landes an unbebauten und bebauten Grundstücken zu decken, spezifiziere den

Ausgabetitel, soweit es der Sache nach möglich sei. Sie enthalte keine Globalermächtigung, die es erlaube, Mittel für beliebige Aufgaben zu verwenden, sondern lege eine fest umrissene Mittelverwendung fest. Auch unter quantitativem Aspekt sei der Grundsatz der sachlichen Bindung nicht verletzt. Mit der Dotierung des Haushaltstitels 916 10 (Zuführung an den Grundstock) in Höhe von 28 Mio. DM sei eine Entscheidung über die untere Grenze des Titelansatzes im Titel 821 10 getroffen worden. Offen sei lediglich, in welcher Höhe weitere Zuflüsse aus Grundstücksverkäufen erfolgten. Insoweit sei die haushaltsrechtliche Konstruktion dadurch privilegiert, daß es sich um reine Vermögensverschiebungen handele; denn es gehe darum, das Landesvermögen in seinem Bestand zu erhalten. Aus diesem Grunde werde auch das Bedürfnis verneint, diese Vermögensverschiebungen über den Haushalt abzuwickeln. Möglich und verfassungsrechtlich zulässig wäre es auch gewesen, den Grundstückserwerb im Rahmen der in § 6 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1995 beschriebenen Zweckbestimmung (Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten) allein innerhalb des Grundstocks durchzuführen. Im Haushaltsplan wären dann lediglich - wie in Art. 81 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz LV vorgesehen - die Zuführungen an den Grundstock und ggf. die Ablieferungen an den Haushalt erschienen.

Der Landtag hat Gelegenheit zur Äußerung erhalten und von einer Stellungnahme abgesehen.

Wegen des Sach- und Streitstandes im übrigen wird auf die Gerichtsakte verwiesen.

B.

Der Normenkontrollantrag ist gemäß Art. 75 Nr. 3 LV, § 47 Buchstabe a) VerfGHG zulässig.

I.

§ 6 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1995 i. V. m. den Haushaltstiteln 821 10, 131 10, 131 20, 356 10 und 916 10 des Kapitels 20 630 sowie dem Haushaltstitel 331 20 des Kapitels 06 110

kann im Normenkontrollverfahren auf seine Vereinbarkeit mit der Landesverfassung geprüft werden, da er als Ermächtigungsvorschrift im organschaftlichen Rechtskreis Landesrecht im Sinne von Art. 75 Nr. 3 LV, § 47 Buchstabe a) VerfGHG darstellt (vgl. BVerfGE 20, 56, 89 ff.; 79, 311, 326). Dies gilt auch für die Einzelpläne des Haushaltsplans, obwohl sie entsprechend der gewohnheitsrechtlichen Tradition nicht dem im Gesetz- und Verordnungsblatt NW veröffentlichten Haushaltsgesetz 1995 beigelegt waren. Haushaltsgesetz und Gesamtplan verweisen und nehmen Bezug auf die Einzelpläne, die außerhalb des Verkündungsblattes der Öffentlichkeit zugänglich sind. Hierin liegt eine dem Art. 71 LV genügende Verkündung auch der Einzelpläne. Zudem werden die gesamten Einzelpläne seit jeher in die Kraft des Gesetzes einbezogen (vgl. BVerfGE 20, 56, 92 f. m. w. N.).

II.

Der Antrag ist rechtzeitig, nämlich während des Haushaltsjahres 1995 zu einem Zeitpunkt gestellt worden, als von § 6 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1995 und den genannten Haushaltstiteln noch Rechtswirkungen ausgingen. Der Gesetzgeber hat den Antrag nach Art. 75 Nr. 3 LV, § 47 Buchstabe a) VerfGHG nicht an eine Frist gebunden. Dies entspricht dem Zweck der abstrakten Normenkontrolle, durch Klärung der verfassungsrechtlichen Lage dem Rechtsfrieden zu dienen. Zur Erreichung dieses Zwecks kann eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs solange erforderlich sein, als die betreffende Norm in Geltung steht oder darüber hinaus noch weitere Rechtswirkungen zu äußern vermag (BVerfGE 79, 311, 327 m. w. N.). Im Hinblick auf diese Zielsetzung ist der Antrag rechtzeitig erhoben worden.

III.

Der Antrag ist nicht deshalb unzulässig geworden, weil den Regelungen, auf die er sich bezieht, keine Rechtswirkung mehr zukommt.

Das Haushaltsgesetz 1995 verliert spätestens mit der Verkündung des Haushaltsgesetzes 1996 seine Geltung. Ungeachtet dessen

besteht für zulässig erhobene Normenkontrollanträge, die sich auf Bestimmungen eines Haushaltsgesetzes beziehen, im Hinblick auf den objektiven Charakter des Normenkontrollverfahrens ein Entscheidungsinteresse über den Zeitraum der rechtlichen Wirkung jener Bestimmungen hinaus. Der begrenzten zeitlichen Geltung des Haushaltsgesetzes entspricht die jährliche Wiederkehr eines Gesetzes gleicher Art, die aus der Budgetpflicht des Parlaments folgt. Es besteht daher, wie auch der vorliegende Fall zeigt, die Möglichkeit, daß die mit einem Normenkontrollantrag zur Prüfung gestellte Normsetzung des Haushaltsgesetzgebers von Jahr zu Jahr wiederholt wird. Sie könnte, würde mit dem Ende der rechtlichen Wirkung der Regelungen des Haushaltsgesetzes auch die Entscheidungsmöglichkeit des Verfassungsgerichtshofs entfallen, kaum je überprüft werden. Das Haushaltsgesetz wäre damit einer verfassungsrechtlichen Kontrolle praktisch entzogen. Dies würde Sinn und Zweck des Normenkontrollverfahrens widersprechen (vgl. BVerfGE 79, 311, 328).

IV.

Der Antrag ist auch nicht dadurch unzulässig geworden, daß der 11. Landtag nicht mehr besteht. Die einmal gegebene Zulässigkeit eines Normenkontrollantrages eines Drittels der Mitglieder des Landtags besteht unabhängig davon fort, daß Antragsteller ihre Stellung als Mitglieder des Landtags verlieren (vgl. BVerfGE 79, 311, 327).

C.

§ 6 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1995 i. V. m. dem Einzelplan 20 Kapitel 20 630 Titel 821 10, 131 10, 131 20, 356 10 und 916 10 sowie dem Einzelplan 06 Kapitel 06 110 Titel 331 20 ist mit der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vereinbar.

I.

§ 6 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1995 verstößt nicht gegen Art. 81 LV.

1. Der in § 6 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1995 normierte Grundstock ist ein Sondervermögen eigener Art. Der Haushaltsgesetzgeber hat in dieser Norm den Grundstock ausdrücklich als "Sondervermögen" qualifiziert. Dem steht nicht entgegen, daß der Grundstock in der Beilage 3 zum Einzelplan 20 als besondere Rücklage gemäß § 62 Abs. 3 LHO bezeichnet wird; denn derartige Rücklagen gelten als Sondervermögen (vgl. Giesen/Fricke, Das Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 1972, § 62 Rdnr. 6). Der Grundstock ist allerdings nicht derart verselbständigt und vom Haushaltsplan abgesondert, daß die Veräußerung und der Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten innerhalb des Grundstocks vorgenommen würde. Veräußerung und Erwerb der Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte werden vielmehr über den Haushaltsplan in den Titeln 131 10, 131 20 und 821 10 des Kapitels 20 630 abgewickelt. Die Sondervermögenseigenschaft des Grundstocks beschränkt sich daher auf eine reine Geldrechnung, in der die Erlöse aus der Veräußerung von Grundstücken solange gesondert nachgewiesen werden, bis sie wieder in entsprechende Erwerbungen umgesetzt werden.

Die Qualifizierung des Grundstocks als Sondervermögen eigener Art würde entgegen der Auffassung der Antragsteller auch dann nicht in Frage gestellt, wenn § 6 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1995 mit Ablauf des Haushaltsjahres 1995 außer Kraft getreten wäre und dem Grundstock bis zum Inkrafttreten des neuen Haushaltsgesetzes 1996 keine Mittel entnommen werden könnten. Der Grundstock verlöre nicht seinen Charakter als Sondervermögen, wenn ihm für eine begrenzte Zeit keine Mittel entnommen werden könnten; weder ginge der Grundstockbestand zwischenzeitlich unter noch wäre Voraussetzung für ein Sondervermögen, daß ihm jederzeit Mittel entnommen werden können. Unabhängig hiervon stünde der Exekutive für den Fall, daß bis zum Ende eines Haushaltsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr noch nicht durch Gesetz festgestellt worden ist, nach Art. 82 LV eine Nothaushaltskompetenz zu.

2. Die Regelung über den Grundstock als Sondervermögen in § 6 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1995 verstößt nicht gegen die Grundsätze der Vollständigkeit des Haushalts und der Budgeteinheit (Art. 81 Abs. 2 Satz 1, 1. Halbsatz LV), wonach alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in einem einzigen Haushaltsplan einzustellen sind. Von diesen Grundsätzen läßt Art. 81 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz LV eine Ausnahme für Sondervermögen zu. Ihre voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben müssen nicht notwendig in den Haushaltsplan eingestellt werden. Mit dem Grundsatz der Vollständigkeit ist es vereinbar, wenn der Landeshaushalt die Zuführungen des Landes an das Sondervermögen oder die Ablieferungen des Sondervermögens an das Land in Leertiteln ausweist. Dem ist für den Grundstock in den Haushaltstiteln 916 10, 131 10, 131 20, 356 10 und 821 10 des Kapitels 20 630 sowie dem Titel 331 20 des Kapitels 06 110 Genüge getan.

3. Art. 81 Abs. 2 Satz 1 LV enthält auch keine Regelung dazu, wie ein Sondervermögen gebildet werden darf. Er verlangt nicht, daß ein Sondervermögen nur durch ein Sondergesetz oder eine Regelung in der Landeshaushaltsordnung, nicht jedoch durch ein periodisches Haushaltsgesetz geschaffen werden könnte.

II.

Die Vorschrift des § 6 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1995 verstößt auch nicht gegen das sogenannte haushaltsrechtliche Bepackungsverbot.

1. Die Landesverfassung NW enthält keine dem Art. 110 Abs. 4 GG entsprechende Vorschrift, wonach in das Haushaltsgesetz keine Vorschriften aufgenommen werden dürfen, die sich nicht auf Einnahmen und Ausgaben und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird (sog. Bepackungsverbot). Ob dem Bepackungsverbot gleichwohl als ungeschriebener Grundsatz des Haushaltsrechts Verfassungsrang zukommt (so Giesen/Fricke, aaO, Art. 81 LV Rdnr. 38; anderer Ansicht: Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes NRW, 3. Auflage, Loseblatt, Art. 81

Anm. 5; von Portatius, Das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot, 1975, S. 52 f.; für die bayerische Verfassung: BayVerfGH, NVWZ 1985, 481, 484; Nawiasky/Gerner/Knöpfle/Leusser/Schweiger/Zacher, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 78 Rdnr. 4; Meder, Handkommentar zur Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Auflage 1992, Art. 78 Rdnr. 6), kann der Verfassungsgerichtshof offenlassen. Einerseits knüpft die Regelung des Art. 110 Abs. 4 GG an eine alte haushaltsrechtliche Tradition an (vgl. ausführlich von Portatius, aaO, S. 17 ff.), die auch dem nordrhein-westfälischen Haushaltsverfassungsrecht als ungeschriebene Regel immanent sein könnte. Andererseits hat sich der nordrhein-westfälische Verfassungsgeber im Bereich des Haushaltsverfassungsrechts überwiegend nahezu wörtlich an die Art. 63 bis 69 der Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920 (GS S. 543) angelehnt, aber das Bepackungsverbot (Art. 63 Abs. 3 Satz 2) als einzige Vorschrift nicht in die Landesverfassung aufgenommen. Das Verfassungsrecht der Länder kennt auch keine vergleichbare einheitliche Tradition des haushaltsrechtlichen Bepackungsverbots. Von den Ländern der Weimarer Republik enthielten lediglich Preußen und Sachsen (Art. 42 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen vom 1. November 1920) diesen Haushaltsgrundsatz, während das Bepackungsverbot z. B. in den Verfassungen von Bayern, Württemberg, Baden, Hessen, Thüringen und Braunschweig fehlte (vgl. von Portatius, aaO, S. 38 m. w. N.). Auch nach 1945 hat lediglich ein Teil der alten Länder der Bundesrepublik Deutschland das Bepackungsverbot ausdrücklich in die Landesverfassung aufgenommen. Gleiches gilt für die Verfassungen der neuen Länder (vgl. Art. 61 Abs. 4 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern; Art. 93 Abs. 3 der Verfassung des Freistaates Sachsen; Art. 93 Abs. 4 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt; Art. 99 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Thüringen). Gegen eine ungebrochene Verfassungstradition spricht auch, daß das Bepackungsverbot in der parlamentarischen Demokratie einen Bedeutungswandel erfahren hat. War sein Zweck früher, der monarchischen Regierung keine "Bedingungen" aufzuerlegen, die mit der Bewilligung von Ausgaben verbunden waren, so soll heute das Haushaltsgesetzgebungsverfahren von allen Bestimmungen freigehalten werden, die nicht unmittelbar die zur

Entscheidung anstehende Haushaltswirtschaft betreffen (Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, § 50 III 12, S. 1252 f. m. w. N.).

2. Die Frage der landesverfassungsrechtlichen Geltung des Bepackungsverbots bedarf jedoch keiner abschließenden Entscheidung, weil jedenfalls § 6 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1995 weder dem sachlichen noch dem zeitlichen Bepackungsverbot widerspricht.

Das sachliche Bepackungsverbot will die Aufnahme von Vorschriften in das Haushaltsgesetz verhindern, die sich nicht auf Einnahmen und Ausgaben beziehen. Dem wird die Regelung des § 6 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1995 dadurch gerecht, daß sie vorsieht, daß die Einnahmen aus Grundstücksveräußerungen einem Sondervermögen (Grundstock) zugeführt werden und nur zum Grundstückserwerb verwendet werden dürfen.

Das zeitliche Bepackungsverbot untersagt die Aufnahme von Vorschriften in das Haushaltsgesetz, die über den Zeitraum hinauswirken, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Unzulässig sind daher Vorschriften, die länger als die vom Haushaltsgesetz erfaßte Zeit gelten sollen, sowie Vorschriften mit rückwirkender Kraft. § 6 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1995 wirkt nicht über die Geltungsdauer des Haushaltsgesetzes hinaus. Allerdings ist der Grundstock als Sondervermögen seiner Zweckbestimmung nach nicht eine auf das Haushaltsjahr 1995 beschränkte Einrichtung. Nach Darstellung der Landesregierung ist Anlaß für die Einführung des Grundstocks die Änderung des § 45 Abs. 3 LHO gewesen, mit der die Übertragung von Ausgaberesten in das folgende Haushaltsjahr eingeschränkt worden ist. Soll der Grundstock mithin verhindern, daß Veräußerungserlöse aus Grundstücksverkäufen am Ende des Haushaltsjahres verfallen, muß er als Einrichtung von gewisser Dauer verwirklicht werden. Dementsprechend ist die Regelung über den Grundstock seit 1992 auch stets erneut zeitabschnittsweise in das jeweilige Haushaltsgesetz aufgenommen und faktisch als Dauerregelung geschaffen worden. Darin liegt jedoch noch keine verfassungswidrige Umgehung des zeitlichen Bepackungsverbots. Seine heutige Bedeutung ist

darin zu sehen, daß sich das Parlament allein auf den Haushaltsplan konzentrieren soll, insbesondere nicht in diesem unter Zeitdruck stehenden Verfahren durch in das Haushaltsgesetz eingepackte Regelungen seitens der Regierung überrascht wird (Stern, aaO). Dieser Schutzzweck des zeitlichen Bepackungsverbots wird durch die sich wiederholende jährliche Aufnahme der Regelung über den Grundstock in das Haushaltsgesetz gewahrt (vgl. auch OVG Lüneburg, DÖV 1989, 316 f.). Der Haushaltsgesetzgeber steht jährlich neu vor der Entscheidung, ob er die Grundstockregelung beibehalten oder ob er von ihr abgehen will.

III.

Die Ermächtigung der Exekutive zum Erwerb von unbebauten und bebauten Grundstücken für den Bau- und Unterbringungsbedarf des Landes bis zur Höhe der Entnahme aus dem Grundstock im Ausgabebetitel 821 10 des Kapitels 20 630 verstößt nicht gegen die Grundsätze der sachlichen Spezialität und der Haushaltsklarheit und -wahrheit.

1. Insoweit bedarf keiner Entscheidung, ob und inwieweit die verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze auf Sondervermögen Anwendung finden; denn die von den Antragstellern angegriffene Bereitstellung von Haushaltsmitteln in unbestimmter Höhe für den Erwerb von Grundstücken für den Bau- und Unterbringungsbedarf des Landes erfolgt nicht über den Grundstock, sondern über den vorgenannten Haushaltstitel 821 10. Wird aber der Grundstückserwerb nicht außerhalb des Haushalts in der Grundstockrechnung, sondern über den Haushalt abgewickelt, finden die verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze ohne weiteres Anwendung.

2. Nach Art. 81 Abs. 1 LV 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 der Haushaltsplan festgestellt wird (vgl. Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG). 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. Nach Art. 81 Abs. 2 Satz 1 LV sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen (vgl. Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG). Dieser verfassungsrechtliche Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans schließt die Befugnis und die Pflicht des Haushaltsgesetzgebers ein, alle voraussehbaren Ausgaben des Landes zu erfassen und zugleich auf bestimmte Zwecke zu spezialisieren (VerfGH, NWVBl. 1994, 292, 293). Nur unter dieser Voraussetzung kann der Landtag seiner verfassungsrechtlichen Aufgabe gerecht werden, durch den Haushaltsplan das Finanzgebaren der Regierung wirksam zu steuern. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan haben vor diesem Hintergrund die Funktion eines staatsleitenden Hoheitsaktes, der eine wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für die zentralen Bereiche der Politik während des Planungszeitraums enthält (BVerfGE 45, 1, 32; 70, 324, 355; 79, 311, 328 f.).

Das Prinzip der sachlichen Spezialität ist mit den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit eng verbunden. Es ist nicht nur ein bloßes Ordnungsprinzip bei der Aufstellung des Haushaltsplans, sondern ihm kommt eine das parlamentarische Budgetrecht sichernde Funktion und damit Verfassungsrang zu (vgl. VerfGH, NWVBl. 1994, 292, 293; VerfGH, NWVBl. 1992, 129, 130).

Sachliche Spezialität gebietet in qualitativer Hinsicht, die Einnahmen nach dem Entstehungsgrund, die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und, soweit erforderlich, zu erläutern. In quantitativer Hinsicht erfordert der Grundsatz der sachlichen Spezialität, die Einnahme- und Ausgabeansätze der Höhe nach hinreichend genau anzugeben. Die Ermächtigungen des Haushaltsplans müssen so genau gefaßt sein, daß sie das Finanzgebaren der Exekutive durchsichtig machen, nicht verschleiern und wirksam zu steuern vermögen (VerfGH, NWVBl. 1992, 129, 130).

Was danach in den Haushaltsplan einzustellen ist, läßt sich nicht generell und abstrakt bestimmen, sondern hängt von der sachlogischen Struktur des jeweiligen Geschäftsbereichs, nicht

zuletzt auch der Vorhersehbarkeit und Bestimmbarkeit der Ausgaben nach Entstehungsgrund und Höhe ab.

3. Ausgehend von diesen Grundsätzen begegnet der Ausgabetitel 821 10 des Kapitels 20 630 keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

a) Er genügt dem Grundsatz der sachlichen Spezialität zunächst in qualitativer Hinsicht. Die Zweckbestimmung "Erwerb von unbebauten und bebauten Grundstücken für den Bau- und Unterbringungsbedarf des Landes" enthält eine im hier vorliegenden Zusammenhang hinreichend konkrete Ausgabenermächtigung. Es ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt, von der Ausweisung genau bezeichneter Grundstücke abzusehen, um der Exekutive eine notwendige und hinreichende Reaktionsfähigkeit beim Erwerb von Grundstücken zu sichern. Die Möglichkeit, bestimmte Grundstücke zur Deckung des Bau- und Unterbringungsbedarfs zu erwerben, kann sich erst kurzfristig auf dem Grundstücksmarkt ergeben und dann eine zügige Entscheidung erfordern.

Entgegen der Ansicht der Antragsteller handelt es sich bei dem Ausgabetitel 821 10 auch nicht um einen verfassungsrechtlich bedenklichen Globalfonds, wie er der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 28. Januar 1992 - VerFGH 1/91 - (NWVBl. 1992, 129) zugrundelag. Während der Verfassungsgerichtshof in dieser Entscheidung über einen Verstärkungstitel zu befinden hatte, der pauschal die Deckung von Mehrausgaben bei den sachlichen Verwaltungsaufgaben aller Einzeltitel bezweckte, ermächtigt der hier in Rede stehende Titel 821 10 nicht zu Ausgaben für Zwecke aller Art, sondern legt als Einzeltitel einen konkreten Ausgabenzweck, den Grundstückserwerb für den landeseigenen Verwaltungsbedarf, fest (vgl. VerFGH, NWVBl. 1994, 292, 293). Der Titel für den Bau- und Unterbringungsbedarf des Landes ist auch nicht vergleichbar stark von politischen Wertungen geprägt wie etwa ein Titel für Öffentlichkeitsarbeit (vgl. VerFGH, NWVBl. 1992, 129).

Die Zweckbestimmung des Ausgabetitels 821 10 unterliegt ferner nicht deshalb verfassungsrechtlichen Bedenken, weil die Exekutive, wie die Antragsteller befürchten, in unzulässiger Weise am Parlament vorbei "Strukturpolitik" betreiben könnte, indem Verwaltungskapazitäten zusammengezogen oder verlagert werden. Dieser Einwand übersieht zunächst, daß der Sitz einer Behörde oder eines Organs nicht durch den Haushaltsplan bzw. das Haushaltsgesetz bestimmt wird. Während die Kompetenz zur (abstrakten) Bildung von Behörden und Organen in der Regel dem Gesetzgeber vorbehalten ist, steht die Kompetenz zur (konkreten) Errichtung von Behörden und Organen einschließlich der Bestimmung ihres Sitzes in der Regel der Regierung zu, sofern kein Gesetzesvorbehalt besteht (vgl. Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II, 4. Auflage 1976, § 78 I a, III a 2 et passim). Dieser Organisationsgewalt der Exekutive tragen z. B. § 7 Abs. 4 und § 9 Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation der Landesverwaltung - Landesorganisationsgesetz (LOG NW) - Rechnung, wenn sie die Bestimmung von Sitz und Bezirk der Landesmittelbehörden und der unteren Landesbehörden der Landesregierung oder - aufgrund einer von ihr erteilten Ermächtigung - dem zuständigen Landesministerium überantworten. Vereinzelt wird der Sitz von Organen unmittelbar durch Gesetz festgelegt, wie z. B. für Organe der Rechtspflege (vgl. § 1 AG VwGO) oder den Landesrechnungshof (vgl. § 1 Abs. 2 des Gesetzes über den Landesrechnungshof NW). Soweit die Exekutive demnach bei der (konkreten) Errichtung von Behörden und Organen nicht ohnehin lediglich von der ihr regelmäßig zustehenden Organisationsgewalt Gebrauch macht, ist sie in den übrigen Fällen durch die gesetzliche Bestimmung des Behörden- und Organsitzes gebunden.

Die Furcht vor einer Aushöhlung parlamentarischer Rechte durch eine gezielte Strukturpolitik über den Grunderwerbstitel 821 10 erscheint auch nicht deshalb begründet, weil die Grundstückskäufe der Exekutive Folgeentscheidungen des Haushaltsgesetzgebers zugunsten von Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen oder sonstigen Investitionen bedingen können. Diese faktische Bindung des Haushaltsgesetzgebers ist keine Besonderheit des hier in Rede stehenden Grundstücksausgabetitels, sondern zwangsläufige Folge des Umstands, daß Haushaltsbewilligung und

Haushaltsvollzug nicht in einer Hand liegen. Solche "Zwangspunkte" für den Haushaltsgesetzgeber sind als Ausdruck der Verschränkung der Haushaltsbefugnisse von Exekutive und Legislative verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Dem Haushaltsgesetzgeber bleibt es unbenommen, im Einzelfall weitere Haushaltsmittel für Folgekosten zu verweigern und damit möglicherweise zuvor gesetzte "Zwangspunkte" zu revidieren.

b) Der Ausgabetitel 821 10 verstößt auch nicht in quantitativer Hinsicht gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung. Für den Erwerb von Grundstücken oder grundstücksgleichen Rechten ist kein Mittelansatz der Höhe nach veranschlagt; der als sogenannter Leertitel geführte Titel 821 10 wird vielmehr aus den Mitteln des Grundstocks gespeist. Die Höhe dieser Grundstockmittel ist insofern unbestimmt, als dem Grundstock neben einer festen Zuweisung in Höhe von 28 Mio. DM (Titel 916 10 des Kapitels 20 630) weitere Mittel aus möglichen Grundstücksverkäufen zufließen oder bereits zugeflossen sind. Leertitel unterliegen als Ausnahme von der grundsätzlichen Pflicht, Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen mit möglichst genauen Beträgen zu veranschlagen, engen verfassungsrechtlichen Grenzen und bedürfen im Einzelfall einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Die quantitative Unbestimmtheit des aus Grundstockmitteln gespeisten Titels 821 10 ist im Hinblick auf den besonderen Zweck des Grundstocks und der mit ihm sachlich verbundenen Haushaltstitel, das Landesvermögen in Form von Grundstücken tunlichst zu erhalten (vgl. bereits Nr. 66 der Ersten Anweisung zum Vollzug des Reichshaushaltsrechts in den Ländern (1. VAHL) vom 5. Mai 1939, abgedruckt bei Vialon, Haushaltsrecht, 2. Auflage 1959, S. 1136 ff.), verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Zielsetzung, die Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken nicht allgemein dem Haushalt zukommen zu lassen, sondern sie in Grundstücke zu reinvestieren, um das Landesvermögen nicht zu schmälern, rechtfertigt, auf die nähere Bestimmung der Höhe der für den Grundstückserwerb einzusetzenden Mittel zu verzichten. Eine möglichst baldige Reinvestierung der Erlöse sowie die bei Grundstückskäufen erforderliche Flexibilität (s. o. C II 3 a) wären bei festen Haushaltsansätzen nicht vergleichbar gewährleistet. Der Sache nach

handelt es sich bei der Vereinnahmung von Veräußerungserlösen und ihrer Wiederverwendung zu entsprechenden Erwerbungen lediglich um "Vermögensverschiebungen" (vgl. Nr. 66 der 1. VAHL, aaO). Die Exekutive ist bei diesen "Vermögensverschiebungen" in ihrer Entscheidungsbefugnis auch nicht völlig frei. Grundstücke von erheblichem Wert oder besonderer Bedeutung dürfen nur mit Einwilligung des Landtags veräußert werden, sofern nicht aus zwingenden Gründen eine Ausnahme hiervon geboten ist (§ 64 Abs. 2 LHO). Der Erwerb von Grundstücken ist andererseits nur zulässig, wenn er der Erfüllung der Aufgaben des Landes dient und zu diesem Zweck erforderlich ist (§ 63 Abs. 1 LHO).

Dr. Bertrams

Dr. Bilda

Dr. Laum

Prof.Dr.Dres.h.c. Stern

Prof.Dr.Schlink

Pottmeyer

Dr. Brossok