

**B e s c h l u s s**

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen

Herrn Kai A b r u s z a t ,  
Herrn Dr. Stefan B e r g e r ,  
Herrn Peter B i e s e n b a c h ,  
Frau Astrid B i r k h a h n ,  
Frau Ilka Freifrau v o n B o e s e l a g e r ,  
Herrn Dr. Michael B r i n k m e i e r ,  
Herrn Dietmar B r o c k e s ,  
Frau Monika B r u n e r t - J e t t e r ,  
Herrn Hans-Dieter C l a u s e r ,  
Herrn Rainer D e p p e ,  
Frau Ursula D o p p m e i e r ,  
Herrn Dr. Wilhelm D r o s t e ,  
Herrn Horst E n g e l ,  
Herrn Wolfgang E x l e r ,  
Herrn Hubertus F e h r i n g ,  
Frau Angela F r e i m u t h ,  
Herrn Dr. Jörg G e e r l i n g s ,  
Herrn Harald G i e b e l s ,  
Herrn Gregor G o l l a n d ,  
Herrn Dr. Gerd H a c h e n ,  
Herrn Marcel H a f k e ,  
Herrn Benedikt H a u s e r ,  
Herrn Josef H o v e n j ü r g e n ,  
Herrn Werner J o s t m e i e r ,  
Herrn Klaus K a i s e r ,  
Herrn Jens K a m i e t h ,  
Herrn Hubert K l e f f ,  
Frau Rita K l ö p p e r ,  
Herrn Andreas K r a u t s c h e i d ,  
Herrn Bernd K r ü c k e l ,  
Herrn Theo K r u s e ,  
Herrn Manfred K u h m i c h e l ,  
Herrn Armin L a s c h e t ,  
Herrn Karl-Josef L a u m a n n ,  
Herrn Olaf L e h n e ,  
Herrn Lutz L i e n e n k ä m p e r ,  
Herrn Bodo L ö t t g e n ,  
Herrn Werner L o h n ,  
Frau Andrea M i l z ,  
Herrn Christian M ö b i u s ,  
Herrn Arne M o r i t z ,  
Herrn Holger M ü l l e r ,

Herrn Friedhelm Ortgies,  
Herrn Dr. Robert Orth,  
Herrn Manfred Palmén,  
Herrn Dr. Gerhard Papke,  
Herrn Dr. Jens Petersen,  
Frau Ingrid Pieper-von Heiden,  
Herrn Dr. Andreas Pinkwart,  
Herrn Norbert Post,  
Herrn Peter Preuß,  
Herrn Christof Rasche,  
Herrn Marc Ratajczak,  
Herrn Bernhard Recker,  
Herrn Josef Rickfelder,  
Herrn Dr. Stefan Romberg,  
Herrn Dr. Jürgen Rüttgers,  
Herrn Bernhard Schemmer,  
Herrn Winfried Schittges,  
Herrn Dr. Martin Schoser,  
Herrn Michael Schroeren,  
Frau Christina Schulze Föcking,  
Herrn Rolf Seel,  
Herrn Daniel Sieveke,  
Herrn Michael-Ezzo Solf,  
Herrn Prof. Dr. Dr. Thomas Sternberg,  
Herrn Bernhard Tenhumberg,  
Herrn Eckhard Uhlenberg,  
Frau Andrea Christina Verpoorten,  
Frau Margret Vosseler,  
Herrn Klaus Vossemer,  
Herrn Christian Weisbrich,  
Frau Maria Westerhorstmann,  
Herrn Stefan Wiedon,  
Herrn Wiljo Wimmer,  
Herrn Axel Wirtz,  
Herrn Josef Wirtz,  
Herrn Ralf Witzel,  
Herrn Hendrik Wüst,  
Herrn Dr. Ingo Wolf,

Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsteller,

Verfahrensbevollmächtigter:

wegen Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 (Nachtragshaushaltsgesetz 2010) vom 16. Dezember 2010 (GV. NRW. S. 665)

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat der

## VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B e r t r a m s ,

Präsident des Oberlandesgerichts R i e d e l ,

Präsidentin des Oberlandesgerichts P a u l s e n ,

Rechtsanwalt Dr. B r a n d ,

Professor Dr. L ö w e r ,

Professor Dr. W i e l a n d und

Professorin Dr. D a u n e r - L i e b

am 18. Januar 2011

beschlossen:

Der Landesregierung wird im Wege einer einstweiligen Anordnung aufgegeben, bis zu einer Entscheidung im Normenkontrollverfahren VerfGH 20/10 von einem Abschluss der Bücher im Sinne des § 76 Abs. 1 LHO NRW abzusehen und bis dahin keine weiteren Kredite auf der Basis des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 aufzunehmen.

Für den Fall, dass die Landesregierung bis zu einer Entscheidung im Verfahren VerfGH 20/10 Zahlungen bezogen auf das Haushaltsjahr 2010 zu leisten hat, hierfür liquide Mittel aber nicht mehr zur Verfügung stehen, sind entsprechende Mittel ausschließlich durch Rückführung aus den auf der Basis des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 gebildeten Rücklagen und Sondervermögen zu beziehen.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

G r ü n d e :

**A.**

Die Antragsteller, die 80 Abgeordneten der Fraktionen der CDU und der FDP im Landtag Nordrhein-Westfalen, begehren im Hauptsacheverfahren die Feststellung der Nichtigkeit des Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 (Nachtragshaushaltsgesetz 2010) vom 16. Dezember 2010 (GV. NRW. S. 665), insbesondere seiner Art. 1 Nr. 1, 2, 6, 14 und 15 in Verbindung mit dem beigefügten Gesamtplan und dem beigefügten Haushaltsplan. Im Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung streben die Antragsteller eine vorläufige Aussetzung des Gesetzesvollzugs an.

**I.**

1. Durch § 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 (Haushaltsgesetz 2010) vom 17. Dezember 2009 (GV. NRW. S. 878) wurde der Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 in Einnahmen und Ausgaben auf 53.111.416.800 € festgestellt. § 2 Abs. 1 Satz 1 Haushaltsgesetz 2010 ermächtigte das Finanzministerium, zur Deckung der Ausgaben des Haushaltsplans 2010 Kreditmittel bis zum Höchstbetrag von 6.703.000.000 € aufzunehmen. Der Kreditfinanzierungsplan 2010 sah eine Netto-Neuverschuldung in Höhe von 6.575,4 Mio. € vor, die die anrechenbaren Investitionen in Höhe von 3.700,7 Mio. € um 2.874,7 Mio. € überschritt.

2. Nachdem am 9. Mai 2010 ein neuer Landtag gewählt worden war und sich Mitte Juli 2010 die neue Landesregierung konstituiert hatte, brachte die Landesregierung am 21. September 2009 den Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 (LT-Drs. 15/200) in den Landtag ein, das in der Fassung einer Ergänzung vom 18. November 2010 (LT-Drs. 15/600) am 16. Dezember 2010 verabschiedet wurde (GV. NRW. S. 665).

Durch Art. 1 Nr. 1 Nachtragshaushaltsgesetz 2010 wurde das Gesamtvolumen des Haushalts für das Jahr 2010 auf 56.180.910.300 EUR erhöht. Die Kreditermächti-

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

### **"§ 17 Sonderrücklagen**

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

In der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 15/200, Anlage 2, S. 8) wurden als Gründe für die erhöhte Kreditaufnahme unter Berücksichtigung von erhöhten Steuereinnahmen wegen der positiven wirtschaftlichen Entwicklung in Höhe von 400 Mio. € verbleibende Haushaltsverschlechterungen in Höhe von insgesamt etwa 2.293,0 Mio. € angeführt. Die Mindereinnahmen und Mehrausgaben setzen sich wie folgt zusammen:

- Verringerung steuerähnlicher Abgaben um etwa 23 Mio. €,
- Mehrausgaben auf Grund von Vorsorgemaßnahmen in Höhe von 1.769 Mio. €,
  - davon
    - o Zuführung zum Sondervermögen "Risikoabschirmung WestLB AG" in Höhe von 1.300 Mio. €, weil für die Jahre 2010 bis Mitte 2013 Garantieverpflichtungen des Landes in Höhe von 2.420 Mio. € erwartet würden, bislang aber nur 1.160 Mio. € angesammelt worden seien,
    - o Zuführung zum Sondervermögen "Versorgungsfonds NRW", wegen einer gutachtlich ermittelten Unterdeckung von rund 94 Mio. €,

- Bildung einer Rücklage für künftige Haushaltsbelastungen aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz in Höhe von 375 Mio. € mit Blick auf eine erwartete kommunale Verfassungsbeschwerde,
- Mehrausgaben zur finanziellen Entlastung der Kommunen in Höhe von 299,9 Mio. € (Wegfall des bisherigen Befrachtung des Gemeindefinanzierungsgesetzes und Wiedereinführung der kommunalen Beteiligung an vier Siebteln der Landeseinnahmen aus der Grunderwerbssteuer),
- weitere Haushaltsverschlechterungen in Höhe von insgesamt 596,95 Mio. €, davon unter zahlreichen weiteren Positionen
  - Zuweisungen an Kommunen für den Ausbau von U3-Betreuungsplätzen in Höhe von 150 Mio. €,
  - Nachteilsausgleich "Wohngeldentlastung" in Höhe von 236,5 Mio. €; der noch 2010 vorzunehmende Ausgleich soll nachfolgend innerhalb des Systems der Wohngeldentlastung für den Landeshaushalt wieder ausgeglichen werden,
- Mehrausgaben auf Grund von Veränderungen im Personalhaushalt in Höhe von etwa 6,8 Mio. €.

In ihrer Ergänzung zum Gesetzentwurf vom 18. November 2010 (LT-Drs. 16/600) war die Bildung einer weiteren Rücklage zum Ausgleich konnexitätsrelevanter Kosten im Zusammenhang mit dem Kinderförderungsgesetz auf Grund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom 12. Oktober 2010 (VerfGH 12/09) in Höhe von 370 Mio. € vorgesehen. Diese sollte durch die nach einer aktuellen Steuerschätzung wiederum zusätzlich zu erwartenden Steuereinnahmen in Höhe von 460 Mio. € gedeckt werden.

## II.

1. Am 21. Dezember 2010, dem Tag der Verkündung des mit den Stimmen der Regierungsfractionen und einiger Abgeordneter der Fraktion Die Linke beschlossenen Nachtragshaushaltsgesetzes 2010, haben die Antragsteller einen Normenkontrollantrag sowie einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt. Mit ihrem Anordnungsantrag möchten sie verhindern, dass das Land mit Blick auf die beschlossene zusätzliche Nettoneuverschuldung von 1,832 Mrd. € mit zusätzlichen

Zinszahlungsverpflichtungen von etwa 6,1 Mio. € im Monat und rund 73 Mio. € jährlich (bei einem Schulzinssatz von 4 % p. a.) belastet wird.

Sie beantragen,

den Vollzug des Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 (Nachtragshaushaltsgesetz 2010) vom 16. Dezember 2010 (GV. NRW. S. 665), insbesondere den Vollzug von dessen Art. 1 Nr. 1, 2, 6, 14 und 15 in Verbindung mit dem beigefügten Gesamtplan und dem beigefügten Haushaltsplan, mit Wirkung bis zur Entscheidung in der Hauptsache auszusetzen und

bereits vollzogene Bewirtschaftungsmaßnahmen auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite vorläufig rückabzuwickeln oder in anderer Weise rückgängig zu machen.

Sie machen im Wesentlichen geltend, eine einstweilige Anordnung müsse zur Abwehr schwerer Nachteile für das gemeine Wohl ergehen, weil ihr Normenkontrollantrag in der Hauptsache nach bereits erfolgter Klärung der aufgeworfenen Rechtsfragen durch den Verfassungsgerichtshof NRW und das Bundesverfassungsgericht offensichtlich begründet sei. Selbst wenn der Ausgang des Hauptsacheverfahrens als offen angesehen werde, ergebe eine Folgeabwägung, dass eine einstweilige Anordnung ergehen müsse.

**2.** Die Landesregierung hält den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit Blick auf die Eigenart des Haushaltsgesetzes als Ermächtigungsvorschrift im organchaftlichen Rechtskreis und seine maßgebliche Bedeutung für die Staatsleitung bereits für unzulässig. Die Zulassung einstweiligen Rechtsschutzes führe im Übrigen bezogen auf den Streitgegenstand der Hauptsache zu einer Überschreitung einer interimistischen Sicherung und einer Vorwegnahme der Hauptsache. Denn mit dem Abschluss der Bücher, der sehr früh im Jahr 2011 erfolgen solle, ende die Möglichkeit, den festgesetzten Haushaltsplan 2010 in der Gestalt des Nachtragshaushalts zu vollziehen. Bis dahin sei mit einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs im Hauptsacheverfahren nicht zu rechnen.

Das Verfahren habe sich im Übrigen erledigt, weil die umfänglichsten und im Rahmen dieses Verfahrens im Vordergrund stehenden Ausgabeposten inzwischen vollzogen worden seien. Das gelte namentlich für den Erhöhungsbetrag von 1.300 Mio. € für das Sondervermögen "Risikoabschirmung WestLB AG", die zusätzlichen Haushaltsmittel von insgesamt 114 Mio. € für das Sondervermögen "Versorgungsfonds für das Land Nordrhein-Westfalen", die veranschlagten 375 Mio. € für die Abrechnung der Kommunalen Beteiligung an den Einheitslasten, die Zuführung an die Rücklage zum Ausgleich konnexitätsrelevanter Kosten im Zusammenhang mit dem Kinderförderungsgesetz in Höhe von 370 Mio. €, die Mehrausgaben von rund 300 Mio. € im Rahmen des Aktionsplans Kommunalfinanzen, die zusätzlichen Haushaltsmittel in Höhe von 150 Mio. € für den Ausbau von U3-Betreuungsplätzen sowie für die Haushaltsmittel in Höhe von etwa 237 Mio. €, die in Umsetzung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs NRW vom 26. Mai 2010 – VerfGH 17/08 – an die Kreise und kreisfreien Städte zu zahlen gewesen seien. Eine vorläufige Rückgängigmachung sei aus Rechtsgründen ausgeschlossen. Das gelte namentlich für die erfolgten Zuführungen zu gesetzlich geregelten, außerhalb des Landeshaushalts geführten Sondervermögen sowie für die an die Kommunen erfolgten Auszahlungen.

Jedenfalls sei der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung unbegründet. Bei der nach § 27 VerfGHG vorzunehmenden Folgenabwägung sei ein strenger Maßstab anzulegen. Das Gebot größter Zurückhaltung bedürfe bei der Überprüfung eines Haushaltsgesetzes gesteigerter Beachtung. Hieraus folge, dass selbst bei offensichtlicher Begründetheit der Hauptsache, von der hier keine Rede sein könne, lediglich eine von den Erfolgsaussichten unabhängige Folgenabwägung erfolgen dürfe. Diese ergebe, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung unterbleiben müsse. Während bei einem Verzicht darauf die Folgen des Vollzugs des Nachtragshaushalts 2010 gegebenenfalls in erheblichem Umfang unschädlich bzw. reversibel wären, würde der Erlass einer einstweiligen Anordnung den Vollzug des Nachtragshaushalts 2010, soweit er nicht schon erfolgt sei, aller Voraussicht nach endgültig und irreversibel vereiteln.

Durch den Vollzug des Nachtragshaushalts drohten keine irreparablen Auswirkungen in Gestalt einer zusätzlichen Staatsverschuldung mit der Folge einer erheblichen Zinsbelastung der nachfolgenden Haushaltsjahre. Die erhöhte Nettokreditaufnahme

sei im Wesentlichen auf Rücklagenbildungen und Zuführungen von Sondervermögen zurückzuführen, die sich aus notwendiger Vorsorge rechtfertigten. Sie belaste daher nicht künftige Generationen, ohne ihnen zugute zu kommen. Die Bildung der im Landeshaushalt geführten Rücklagen löse nicht unmittelbar die Notwendigkeit einer Kreditaufnahme in entsprechender Höhe aus. Die Zuführungen an die Rücklage führten zwar in der Haushaltsrechnung zu Ausgaben. Eine zusätzliche Kreditaufnahme des Landes sei jedoch zunächst entbehrlich, weil die durch die Rücklagenbildung zugeflossenen liquiden Mittel im Kassenbestand gehalten würden. Eine erhöhte Kreditaufnahme werde erst in dem Haushaltsjahr erforderlich, in dem die Rücklage aufgelöst werde, weil erst in diesem Moment der tatsächliche Liquiditätsabfluss durch eine Kreditaufnahme zu finanzieren sei. Hinsichtlich der an die Sondervermögen abgeflossenen Mittel werde eine Kreditaufnahme im Rahmen des Kassenabschlusses zum Haushaltsausgleich notwendig. Insoweit korrespondiere mit der Zinsbelastung des Landes ein Mittelzufluss, weil die Mittel des Sondervermögens vor Verausgabung für Garantiezahlungen angelegt würden. Die Folgen des Vollzugs des Nachtragshaushaltsgesetzes seien nicht so weitgehend irreparabel, wie die Antragsteller geltend machten. Die Bildung von Rücklagen könne rückgängig gemacht werden, wenn eine verfassungsgerichtliche Hauptsacheentscheidung sie für verfassungswidrig erkläre. Nach dem Abschluss der Bücher sei die Bildung der Rücklage wegen § 76 Abs. 2 LHO NRW zwar für das Haushaltsjahr 2010 irreversibel; im Vollzug des nächstjährigen Haushalts müssten jedoch die in der Rücklage vorhandenen Mittel zur Reduzierung der Nettoneuverschuldung eingesetzt werden. Demgegenüber könnten die Zuführungen zu außerhalb des Landeshaushalts geführten Sondervermögen auch nach Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit nach den maßgeblichen gesetzlichen Vorgaben nicht mehr rückgängig gemacht werden. Auch die Zahlung von Mehrausgaben an die Kommunen könne wegen der entgegenstehenden Regelungen im Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzierungsgesetzes für das Jahr 2010 nicht mehr rückgängig gemacht werden.

Demgegenüber begründe der Erlass einer einstweiligen Anordnung gravierende, irreparable Nachteile, falls sich der Nachtragshaushalt später im Hauptsacheverfahren als verfassungsgemäß erweise. Selbst wenn man den Vollzug der Festsetzungen des Haushalts 2010 noch bis zu einer Hauptsacheentscheidung offen halten könnte, würde dies voraussetzen, den Abschluss der Bücher für das Haushaltsjahr 2010 hi-

nauszuschieben und ggf. zwei Haushaltsjahre parallel kassenmäßig aufzuhalten, was erheblichen Verwaltungsmehraufwand erzeugen würde. Es stehe aber so gut wie fest, dass der Abschluss der Bücher für 2010 aus verfassungsrechtlichen Gründen vor einer verfassungsgerichtlichen Hauptsacheentscheidung erfolgen müsse. Damit wäre der Vollzug der von der einstweiligen Anordnung erfassten Haushaltsfestsetzungen endgültig vereitelt.

**3.** Dem Landtag NRW ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden.

**4.** Mit Verfügung vom 12. Januar 2011 hat der Verfassungsgerichtshof gegenüber der Landesregierung angeregt, von einer – ohnehin nicht unmittelbar beabsichtigten – auf das Nachtragshaushaltsgesetz 2010 gestützten Kreditaufnahme zur Deckung von Zuführungen an Rücklagen und Sondervermögen bis zur innerhalb der nächsten drei Monate zu treffenden Entscheidung in der Hauptsache (VerfGH 20/10) abzusehen. Eine auf diese Verfügung Bezug nehmende Pressemitteilung des Finanzministeriums vom 12. Januar 2011 mit dem Inhalt, das Nachtragshaushaltsgesetz 2010 sei bereits vollzogen, hat der Verfassungsgerichtshof zum Anlass genommen, die Landesregierung am 13. Januar 2011 um Klarstellung zu bitten, ob auf der Basis des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 bereits Kreditaufnahmen erfolgt seien. Gegebenenfalls werde um Vorlage der entsprechenden Unterlagen und Nachweise gebeten.

Mit Schreiben vom 13. Januar 2011 hat der Finanzminister erwidert, er komme den Anliegen des Verfassungsgerichtshofs nach. Zum Vollzug des Nachtragshaushalts und zur Problematik der Kreditfinanzierung hat er unter anderem darauf hingewiesen, den Sondervermögen hätten die im Haushalt veranschlagten Mittel zugeführt werden müssen. Eine zusätzliche Kreditaufnahme würde hierfür nur dann notwendig, wenn die liquiden Mittel nicht ausreichten. Nach dem Gesamtdeckungsprinzip könne einer Ausgabe keine konkrete Einnahme – und damit auch keine konkrete Einnahme aus Kreditaufnahmen – zugeordnet werden. Nur soweit die liquiden Mittel nicht ausreichten, um die fälligen Ausgaben zu leisten, würden die fehlenden Mittel im Wege der Kreditaufnahme beschafft. Ob Haushaltskredite notwendig würden, entscheide sich erst im Rahmen des Haushaltsabschlusses.

Am 17. Januar 2011 hat die Landesregierung erneut bestätigt, die innerhalb des Landeshaushalts gebildeten Rücklagen erfordere aktuell keine Kreditaufnahme. Anders verhalte es sich bei den veranschlagten Zuführungen zu den Sondervermögen. Diese würden zwar zunächst weiterhin auf separaten Konten innerhalb des Kassenbestandes des Landes nachgewiesen. Auf Grund einer der Verwahrung zu Grunde liegenden Verzinsungsabrede sei dieser Vorgang aber als Kassenkredit zu qualifizieren. Im Zeitpunkt der Anlage der Mittel durch die Verwaltung der Sondervermögen verließen die Mittel den Kassenbestand des Landes und erzeugten insoweit einen Liquiditätsbedarf, der durch Kassenkredite gedeckt werde. Der Umfang erforderlicher Kassenkredite entscheide sich im Rahmen des Haushaltsabschlusses, der für das Haushaltsjahr 2010 noch nicht stattgefunden habe. Bei der Berechnung dieses Saldos seien die durch die vollzogenen Maßnahmen bedingten Ausgaben als Rechengröße einzubeziehen und belasteten insoweit die Kreditermächtigung des Haushaltsgesetzes 2010. Bereits jetzt sei erkennbar, dass – gemessen an den bisherigen Erwartungen – Minderausgaben und Mehreinnahmen realisiert worden seien, die annähernd in die Größenordnung der Zuführungen zu den Sondervermögen gingen. Vorgaben zur Kreditaufnahme seien daher kein geeignetes Instrument, den Vollzug des Nachtragshaushalts noch zu beeinflussen, insbesondere anzuhalten. Die Landesregierung sichere aber zu, die im Landeshaushalt gebildeten Rücklagen (betreffend Einheitslasten und Kinderförderungsgesetz) nicht vor einer Entscheidung in der Hauptsache aufzulösen. Der Sicherungszweck, dem eine einstweilige Anordnung dienen solle, sei schon durch diese Zusicherung erfüllt.

## **B.**

Der Antrag ist gemäß Art. 75 Nr. 3 LV NRW, §§ 12 Nr. 6, 47 lit. a), 27 VerfGHG NRW zulässig. Die besondere Bedeutung des Haushaltsgesetzes für die Erfüllung staatlicher Aufgaben stellt die Zulässigkeit des Antrags nicht in Frage, sondern ist im Rahmen der Folgenabwägung angemessen zu berücksichtigen.

Das Rechtsschutzinteresse der Antragsteller an einer einstweiligen Regelung ist nicht dadurch entfallen, dass von den Ausgabenermächtigungen des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 in den letzten Tagen des Jahres 2010 bereits umfänglich Gebrauch gemacht worden ist. Zumindest die im Zentrum des Begehrens stehende ein-

stweilige Verhinderung einer endgültig zu Lasten des Haushaltsjahres 2010 erfolgende Kreditaufnahme auf der Basis des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 ist nach den Angaben der Landesregierung noch möglich. Danach ist die Landesregierung zur Deckung der Ausgaben für Rücklagen innerhalb des Landeshaushalts aktuell auf eine Kreditaufnahme noch nicht angewiesen. Eine Aufnahme von Haushaltskrediten hinsichtlich der Zuführungen an Sondervermögen außerhalb des Landeshaushalts ist nach Darstellung der Landesregierung – erst – zum Haushaltsausgleich vor Abschluss der Bücher für das Jahr 2010 erforderlich. Für das Haushaltsjahr 2010 sind die Bücher noch nicht geschlossen worden. Trotz der Zusicherung der Landesregierung, lediglich die im Landeshaushalt gebildeten Rücklagen nicht vor einer Entscheidung in der Hauptsache aufzulösen, besteht das Sicherungsinteresse der Antragsteller wegen des unmittelbar bevorstehenden Haushaltsabschlusses und der hierfür unter Umständen erforderlichen Inanspruchnahme der Kreditemächtigung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 fort.

Es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die erhöhte Kreditemächtigung nach dem bisherigen Vollzug des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 zum Haushaltsausgleich in Anspruch genommen werden müsste, weil die erfolgte Rücklagenbildung innerhalb des Landeshaushalts oder die Zuführung von Haushaltsmitteln zu Sondervermögen bereits jetzt irreversibel sein könnten. Von der Berechtigung, Rücklagenbildungen bis zum Rechnungsabschluss rückgängig zu machen, geht die Landesregierung selbst aus. Mit Blick auf die Zuführungen zum Sondervermögen "Risikoabschirmung WestLB AG", das gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Risikofondsgesetz – RiFoG – durch das Finanzministerium selbst verwaltet wird, vermögen die von der Landesregierung angedeuteten Gründe für die Irreversibilität der Zuführungen nicht zu überzeugen. Soweit die Landesregierung auf § 6 Abs. 1 RiFoG verweist, steht die darin bestimmte Zweckbindung für die "Mittel des Sondervermögens" einer Rückführung nicht entgegen, weil diese Bindung nur für Mittelzuführungen auf der Basis eines verfassungsgemäßen Haushalts gilt (vgl. § 4 RiFoG). Sie schließt eine Rückführung weder nach einer etwaigen Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 noch im Rahmen einer – verfassungsrechtliche Anforderungen sichernden – einstweiligen Anordnung aus.

### C.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist insoweit begründet, als der Landesregierung aufzugeben ist, von einem Abschluss der Bücher für das Haushaltsjahr 2010 bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache abzusehen und bis dahin keine weiteren Kredite auf der Basis des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 aufzunehmen. Die darin liegende Teilstattgabe ist als weniger weit reichende Anordnung vom Antrag erfasst, den Vollzug des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 vorläufig auszusetzen. Der Abschluss der Bücher für das Haushaltsjahr 2010 ist ebenso wie die weitere Kreditaufnahme Bestandteil des Vollzugs des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010.

1. Nach § 27 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG NRW kann der Verfassungsgerichtshof in einem anhängigen Verfahren eine einstweilige Anordnung treffen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grunde zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs NRW ist bei der Prüfung der Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung, die in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren meist weitreichende Folgen auslöst, insbesondere dann ein strenger Maßstab anzulegen, wenn mit der einstweiligen Anordnung eine Rechtsnorm außer Vollzug gesetzt werden soll. Dabei müssen die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschrift sprechen, grundsätzlich außer Betracht bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung erweise sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss der Verfassungsgerichtshof die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die angegriffene Maßnahme in dem Hauptsacheverfahren jedoch später für verfassungswidrig erklärt wird, gegenüber den Nachteilen abwägen, die entstünden, wenn die angegriffene Regelung vorläufig außer Anwendung gesetzt würde, sich aber später als verfassungsgemäß erweise (vgl. BVerfGE 117, 126, 135; VerfGH NRW, OVGE 42, 266, 267 f. jeweils m. w. N.). Die Gründe, die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechen, müssen im Vergleich zu Anordnungen, die weniger schwer in die Interessen der Allgemeinheit eingreifen, bei Gesetzen beson-

deres Gewicht haben (vgl. BVerfGE 108, 45, 49). Gerade wenn dem Gericht die erforderliche Zeit fehlt für eine gewissenhafte und vollständige Prüfung der Rechtsfragen, die für die Entscheidung der Hauptsache erheblich sind, wäre es nicht vertretbar, den Erlass einer einstweiligen Anordnung von einer summarischen Abschätzung der Erfolgchancen in der Hauptsache abhängig zu machen (vgl. BVerfGE 104, 23, 28 f.). Eine Ausnahme ist indes für das Haushaltsgesetz als Gesetz mit zeitlich begrenzter Wirkung geboten. Hier sind die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit mit ihrem Gewicht in die Folgenabwägung einzustellen.

**2.** Der Normenkontrollantrag ist nicht offensichtlich unbegründet. Er wirft unter anderem die dem Hauptsacheverfahren vorzubehaltende Frage auf, ob die Art. 83 Satz 2 LV NRW, Art. 81 Abs. 3 LV NRW und Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls der Erhöhung der Kreditaufnahme durch den Nachtragshaushalt 2010 entgegenstehen.

**3.** Die danach gebotene Abwägung ergibt Folgendes:

**a)** Ergeht die einstweilige Anordnung nicht, erweist sich aber die Erhöhung der Kreditermächtigung durch Art. 1 Nr. 2 Nachtragshaushaltsgesetz 2010 im Hauptsacheverfahren als verfassungswidrig und nichtig, ist konkret zu befürchten, dass zwischenzeitlich unter Inanspruchnahme dieser Bestimmung Kredite in Milliardenhöhe unter Verstoß gegen die oben unter 2. genannten Verfassungsbestimmungen aufgenommen werden. Diese Befürchtung liegt nahe, weil von den Ausgabenermächtigungen des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 trotz des anhängigen verfassungsgerichtlichen Verfahrens bereits innerhalb weniger Tage umfänglich Gebrauch gemacht worden ist und die Landesregierung angekündigt hat, der Abschluss der Bücher solle "sehr früh im Jahr 2011" erfolgen. Dem steht nicht entgegen, dass der Finanzminister in seinem Schreiben vom 13. Januar 2011 mitgeteilt hat, er komme den Anliegen der gerichtlichen Verfügungen vom 12. und 13. Januar 2011 nach. Dasselbe gilt für die Zusicherung der Landesregierung vom 17. Januar 2011, die im Landeshaushalt gebildeten Rücklagen nicht vor einer Entscheidung in der Hauptsache aufzulösen. Weder den Schriftsätzen der Landesregierung vom 4. und 17. Januar 2011 noch dem Schreiben des Finanzministers vom 13. Januar 2010 lässt sich nämlich entnehmen, dass bis zu einer Entscheidung über den Normenkontrollantrag (VerfGH 20/10) die

Bücher offen gehalten werden sollen. Auch eine Inanspruchnahme der erhöhten Kreditermächtigung nach dem Nachtragshaushaltsgesetz 2010 wird zum Haushaltsabschluss im Rahmen des Gesamtdeckungsprinzips nicht ausgeschlossen.

Den drohenden Kreditaufnahmen stünden keine entsprechend hohen Investitionsausgaben gegenüber. Für den Fall, dass dies verfassungsrechtlich nicht ausnahmsweise gerechtfertigt wäre, stünde dies in Widerspruch zu dem in der demokratischen Ordnung des Staates hochrangigen Verfassungsgrundsatz, dass Kredit nur in dem Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden darf (vgl. BVerfGE 99, 57, 67; VerfGH NRW, OVG 51, 262, 265). Dadurch sowie durch einen damit unter Umständen verbundenen Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot in Verbindung mit dem Jährlichkeitsprinzip würden Bürger und Parlamente der Zukunft in Höhe der durch die Kreditaufnahme ausgelösten Belastungen in verfassungswidriger Weise den zur Bewältigung dann anstehender Probleme benötigten finanziellen Handlungsspielraum verlieren. Durch eine spätere Rückführung der Verschuldung und die Erzielung von Erträgen aus der Wiederanlage der in Sondervermögen gehaltenen Mittel ließen sich die in der Zwischenzeit angefallenen, spätere Haushaltsjahre belastenden Zinsverpflichtungen lediglich in ihren Wirkungen abmildern, aber nicht mehr rückgängig machen. Der Haushalt 2010 bliebe verfassungswidrig und künftige Haushalte durch den Verbrauch von Liquidität belastet, deren Wert zugunsten der Zukunft erhalten bleiben müsste. In der Verhinderung dieser möglichen Folge zum gemeinen Wohl liegt ein wichtiger Grund im Sinne von § 27 VerfGHG NRW, der geeignet ist, den Erlass einer einstweiligen Anordnung dringend erscheinen zu lassen. Auch wenn die durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2010 eröffnete erhöhte Kreditaufnahme zu einem wesentlichen Teil der Finanzierung von Rücklagen und Zuführungen zu Sondervermögen für Zahlungsbedarfe in Folgejahren dient und damit künftige Haushalte entlasten soll, wäre dieses Ziel ggf. nur unter verfassungswidriger Inkaufnahme damit verbundener zukunftsbelastender Zahlungsverpflichtungen zu erreichen.

**b)** Um diese möglicherweise schwerwiegenden Folgen bis zu einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren zu verhindern, bedarf es allerdings weder der beantragten vollständigen Aussetzung des Gesetzesvollzugs noch der Rückgängigmachung aller bereits vollzogenen Bewirtschaftungsmaßnahmen. Eine derartige Entscheidung wäre

insbesondere mit Blick auf etwaige gesetzliche Zahlungsverpflichtungen des Landes zu weitgehend, deren Erfüllung ohne Kreditfinanzierung aus dem Nachtragshaushaltsgesetz 2010 möglich ist. Einer verfassungsrechtlichen Überprüfung und damit einer vorläufigen Regelung bedarf vielmehr in erster Linie die Erhöhung der Kreditaufnahme um 1,832 Mrd. € bei Schaffung von vergleichbar hohen Ausgabenermächtigungen für Vorsorgemaßnahmen in Form von Rücklagenbildungen und Zuführungen zu Sondervermögen.

Eine vorläufige Rückabwicklung vollzogener Maßnahmen ist lediglich insoweit geboten, als sie der Verhinderung einer möglicherweise verfassungswidrigen Kreditaufnahme bis zur Entscheidung im Hauptsacheverfahren dient. Lediglich wenn und soweit in der Zeit bis zur Entscheidung im Hauptsacheverfahren zur Erfüllung etwaiger Zahlungsverpflichtungen für das Haushaltsjahr 2010 nicht genügend liquide Mittel vorhanden sind, ist zur Vermeidung einer möglicherweise verfassungswidrigen Kreditaufnahme ein vorläufiger Rückgriff auf gebildete Rücklagen und Sondervermögen notwendig. Dem trägt die einstweilige Anordnung – wie aus dem Tenor ersichtlich – Rechnung, indem sie der Landesregierung bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache aufgibt, von einem Abschluss der Bücher im Sinne des § 76 Abs. 1 LHO NRW abzusehen und bis dahin keine weiteren Kreditaufnahmen auf der Basis des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 zu tätigen.

**c)** Aus einer einstweilige Anordnung dieses Inhalts ergibt sich für die Landesregierung lediglich der Nachteil einer Verzögerung des vollständigen Haushaltsabschlusses um wenige Wochen. Der Verfassungsgerichtshof hat mit Ladungsverfügung vom heutigen Tage Termin zur mündlichen Verhandlung im Hauptsacheverfahren auf den 15. Februar 2011 bestimmt. Er beabsichtigt, eine verbindliche Klärung der Verfassungsrechtsslage innerhalb der nächsten drei Monate herbeizuführen. Bis dahin ist die Handlungsfähigkeit der Landesregierung durch den Rückgriff auf liquide Mittel sowie eine erforderlichenfalls mögliche vorläufige Rückbuchung aus nicht aktuell benötigten Rücklagen und Sondervermögen gesichert. Es besteht mithin nicht die Gefahr eines etatlosen Zustandes und damit die Gefahr eines besonders schwerwiegenden Nachteils (vgl. BVerfGE 66, 26, 38). Dem von der Landesregierung geltend gemachten Nachteil eines durch die Verzögerung beim Kassenabschluss kurzfristig erhöhten Verwaltungsaufwands kommt gegenüber dem Risiko des endgültigen Voll-

zugs eines möglicherweise verfassungswidrigen Haushalts ein annähernd gleiches Gewicht nicht zu.

Müssen die Bücher für das Haushaltsjahr 2010 zur Sicherung verfassungsrechtlicher Belange für einen zumutbaren Zeitraum offen gehalten werden, droht zum Nachteil der Landesregierung auch keine Vorwegnahme der Hauptsache. Vielmehr könnten nach einer den Normenkontrollantrag in der Hauptsache möglicherweise abweisenden Entscheidung die erhöhten Kreditermächtigungen zum Ausgleich des Haushalts 2010 noch kassenwirksam in Anspruch genommen werden. Umgekehrt könnten im Falle einer stattgebenden Entscheidung Rückbuchungen aus Rücklagen und Sondervermögen noch rechtzeitig vor dem Abschluss der Bücher erfolgen. Neben der – bei einer kurzfristigen Entscheidung in der Hauptsache nicht begründeten – Gefahr einer endgültigen Vereitelung des Vollzugs des Nachtragshaushalts 2010 hat die Landesregierung keine weitergehenden Nachteile geltend gemacht. Insbesondere hat sie den Einwand, der Finanzminister sei aus zwingenden Rechtsgründen auf der Grundlage von § 76 Abs. 1 LHO NRW zu einem früheren Abschluss der Bücher verpflichtet, nicht in nachvollziehbarer Weise erhoben. Hierfür ist derzeit auch nichts ersichtlich. Insbesondere beließe ein erst zum Ende des ersten Quartals des Jahres 2011 möglicher Abschluss der Bücher dem Finanzminister genügend Raum zur rechtzeitigen Erfüllung seiner Verpflichtung zur Vorlage der Landeshaushaltsrechnung nach Art. 86 LV NRW und § 114 LHO NRW (vgl. Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: April 2010, § 76 BHO Anm. 2). Diese ist im Übrigen in der Haushaltspraxis der vergangenen Jahre stets erst etwa ein Jahr nach Abschluss des jeweiligen Haushaltsjahres erfolgt (vgl. nur LT-Drs. 14/10557 und LT-Drs. 15/1075 für die Rechnungsjahre 2008 und 2009).

Der Eingriff in den Gestaltungsspielraum der Landesregierung durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung, die lediglich die Schaffung vollendeter Tatsachen bis zur alsbaldigen Klärung im Hauptsacheverfahren verhindert, wiegt auch unter Berücksichtigung des maßgeblichen strengen Maßstabs weniger schwer als die andernfalls

drohende Gefahr einer Belastung des politischen Gestaltungsspielraums für zukünftige Haushalte durch erhebliche Zinsbelastungen bei einer zusätzlichen Kreditaufnahme im Umfang von bis zu 1,832 Mrd. €.

Dr. Bertrams

Riedel

Paulsen

Dr. Brand

Prof. Dr. Löwer

Prof. Dr. Wieland

Prof. Dr. Dauner-Lieb