

Leitsätze

1. Eine Verletzung des Vorherigkeitsgebots gemäß Art. 81 Abs. 3 Satz 1 der Landesverfassung führt weder zur Nichtigkeit noch zur Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes.
2. Von der in Art. 83 Satz 2 LV NRW normierten Regelverschuldungsgrenze darf grundsätzlich nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abgewichen werden. Die Störungslage muss ernsthaft und nachhaltig sein oder als solche unmittelbar drohen (Bestätigung der bisherigen Rechtsprechung).
3. Bei der Beurteilung steht dem Haushaltsgesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Er muss jedoch nachvollziehbar darlegen, dass die Voraussetzungen für die Überschreitung der Regelverschuldungsgrenze vorliegen. Entscheidend ist, ob sich die Darlegungen am Ausnahmecharakter von Art. 83 Satz 2 LV NRW orientieren, auf aktuellen Konjunkturdaten beruhen und methodisch widerspruchsfrei sind.
4. Soll in einer Aufschwungphase mit unerwartet hohen Einnahmen ausnahmsweise eine ernste und nachhaltige konjunkturelle Störungslage angenommen werden, muss dies nachvollziehbar auch in Auseinandersetzung mit gegebenenfalls divergierenden fachwissenschaftlichen Auffassungen widerspruchsfrei dargelegt werden.



V E R F A S S U N G S G E R I C H T S H O F
F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N
I M N A M E N D E S V O L K E S
U R T E I L

Verkündet am: 12. März 2013
Schmid
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 7/11

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen der 15. Wahlperiode

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 von B o e s e l a g e r ,
Herrn Dr. Michael B r i n k m e i e r ,
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 Regina v a n D i n t h e r ,
Frau Ursula D o p p m e i e r ,
Herrn Dr. Wilhelm D r o s t e ,
Herrn Wolfgang E x l e r ,
Herrn Hubertus F e h r i n g ,
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 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 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 O r t g i e s ,
Herrn Manfred P a l m e n ,
Herrn Dr. Jens P e t e r s e n ,
Herrn Norbert P o s t ,
Herrn Peter P r e u ß ,
Herrn Marc R a t a j c z a k ,
Herrn Bernhard R e c k e r ,
Herrn Josef R i c k f e l d e r ,
Herrn Dr. Jürgen R ü t t g e r s ,
Herrn Bernhard S c h e m m e r ,
Herrn Winfried S c h i t t g e s ,
Herrn Dr. Martin S c h o s e r ,
Herrn Michael S c h r o e r e n ,
Frau Christina S c h u l z e F ö c k i n g ,
Herrn Rolf S e e l ,
Herrn Daniel S i e v e k e ,
Herrn Michael-Ezzo S o l f ,
Herrn Prof. Dr. Dr. Thomas S t e r n b e r g ,
Herrn Bernhard T e n h u m b e r g ,
Herrn Eckhard U h l e n b e r g ,
Frau Andrea Christina V e r p o o r t e n ,
Frau Margret V o ß e l e r ,
Herrn Klaus V o u s s e m ,
Herrn Christian W e i s b r i c h ,
Frau Maria W e s t e r h o r s t m a n n ,
Frau Stefan W i e d o n ,
Herrn Wiljo W i m m e r ,
Herrn Axel W i r t z ,
Herrn Josef W i r t z ,

Herrn Hendrik W ü s t ,
Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsteller,

Verfahrensbevollmächtigter:

wegen der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011) vom 18. Mai 2011 (GV. NRW. S. 248)

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 19. Februar 2013

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Oberlandesgerichts R i e d e l ,
Präsidentin des Oberlandesgerichts P a u l s e n ,
Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Dr. K a l l e r h o f f ,
Professor Dr. L ö w e r ,
Professor Dr. W i e l a n d ,
Professorin Dr. D a u n e r - L i e b und
Richter am Bundesgerichtshof Dr. N e d d e n - B o e g e r

für Recht erkannt:

Das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011) vom 18. Mai 2011 (GV. NRW. S. 248) in Verbindung mit dem beigefügten Gesamtplan und dem beigefüg-

ten Haushaltsplan verstößt insoweit gegen Art. 83 Satz 2 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LV NRW) und ist insoweit nichtig, als die in den Haushaltsplan eingestellten Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschreiten.

G r ü n d e :

A.

Die Antragsteller, die 67 Abgeordneten der CDU-Fraktion im 15. Landtag Nordrhein-Westfalen, begehren die Feststellung der Nichtigkeit des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011) vom 18. Mai 2011 (GV. NRW. S. 248).

I.

1. Durch § 1 des Haushaltsgesetzes 2011 wurde der Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 in Einnahmen und Ausgaben auf 55.261.161.600 Euro festgestellt. § 2 Abs. 1 Satz 1 Haushaltsgesetz 2011 ermächtigte das Finanzministerium, zur Deckung der Ausgaben des Haushaltsplans 2011 Kreditmittel bis zum Höchstbetrag von 4.944.500.000 Euro aufzunehmen. Der Kreditfinanzierungsplan 2011 sah eine Nettoneuverschuldung in Höhe von 4.819,8 Mio. Euro vor, die ausweislich der Begründung zum Haushaltsplan die anrechenbaren Investitionen in Höhe von 3.922,0 Mio. Euro um 897,8 Mio. Euro überschritt.

2. Am 21. Dezember 2010 beschloss die Landesregierung den Etatentwurf für das Haushaltsjahr 2011. Am selben Tag wurde das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 (Nachtragshaushaltsgesetz 2010) verkündet. Hiergegen stellten die Mitglieder der Fraktionen von CDU und FDP im Landtag einen Normenkontrollantrag und einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. Mit Beschluss vom

18. Januar 2011 – VerfGH 19/10 – (OVGE 53, 289) gab der Verfassungsgerichtshof der Landesregierung im Wege einer einstweiligen Anordnung auf, bis zu einer Entscheidung im Normenkontrollverfahren von einem Abschluss der Bücher abzu- sehen und bis dahin keine weiteren Kredite auf der Basis des Nachtragshaushalts- gesetzes 2010 aufzunehmen. Zugleich wurde im Normenkontrollverfahren Termin zur mündlichen Verhandlung auf den 15. Februar 2011 anberaumt. Einige Tage später kündigte die Landesregierung in einer Presseerklärung an, sie werde den Haushaltsentwurf 2011 "aus Respekt vor dem Verfassungsgericht und den Antrag- stellern der Verfassungsklage" erst nach der Verhandlung zum Nachtragshaushalt 2010 in den Landtag einbringen.

Unter dem 15. Februar 2011 leitete die Landesregierung den Gesetzentwurf für das Haushaltsgesetz 2011 (LT-Drs. 15/1000) dem Landtag zu. Die Entwurfsfas- sung sah bei einem Gesamtvolumen von 56.044.989.800 Euro eine Kreditaufnah- me von bis zu 7.963 Mio. Euro vor, welche die Summe der veranschlagten eigenfi- nanzierten Investitionen (3.830,9 Mio. Euro) um 4.017,7 Mio. Euro überschreiten sollte. Nach einer gleichzeitig vorgelegten Ergänzung zum Gesetzentwurf (LT-Drs. 15/1300) sollten das Haushaltsvolumen um rund 222,2 Mio. Euro und die ange- setzte Nettoneuverschuldung um etwa 730 Mio. Euro reduziert werden. Nach neu- en Berechnungen wurden um 500 Mio. Euro höhere Steuereinnahmen erwartet, und Ausgabensätze sollten abgesenkt werden.

Zur Rechtfertigung der Überschreitung der verfassungsrechtlichen Grenze für eine maximal zulässige Kreditaufnahme hieß es in der Begründung des Entwurfs für das Haushaltsgesetz 2011 (LT-Drs. 15/1000), nach dem Jahr 2010 sei auch 2011 noch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gegeben. Nach ak- tuellen Prognosen wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute und des Sachverständigenrates werde die deutsche Wirtschaft im Jahr 2010 um rund 3,5 % wachsen. Für das Jahr 2011 würden Wachstumsraten zwischen 1,7 % (Institut für Weltwirtschaft) und 2,2 % (RWI Essen und Sachverständigenrat) erwartet. Im ers- ten Halbjahr 2010 habe das Wachstum im Land mit 2,9 % nur knapp unter dem Bundesdurchschnitt von 3,1 % gelegen. Eine entsprechende Entwicklung werde

für 2010 und 2011 erwartet. Die überraschend positiven Wachstumsraten seien allerdings kein hinreichender Beleg für die Überwindung der gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichte in Folge der schweren Weltfinanz- und Wirtschaftskrise. Dies ergebe sich bei der gebotenen intensiveren Analyse der Binnenwirtschaft und des weltwirtschaftlichen Umfeldes. Der Arbeitsmarkt habe sich in der Wirtschaftskrise erstaunlich robust gehalten. Obwohl seit dem Frühjahr die Zahl der Arbeitslosen in Bund und Land wieder zurückgehe, sei bei rund drei Millionen Arbeitslosen im Bund (7,0 %) und über 700.000 Arbeitslosen in Nordrhein-Westfalen (8,2 %) noch kein hoher Beschäftigungsstand erreicht. Wegen erheblicher Überschüsse im Außenhandel, die sich seit dem Jahr 2000 verdoppelt und im Boomjahr 2007 sogar verdreifacht hätten, sei Deutschland von einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht weit entfernt. Es fehle auch an einem angemessenen und stetigen Wirtschaftswachstum. Die beeindruckend erscheinenden Wachstumsraten des Jahres 2010 führten die Wirtschaft – auch dank weltweiter Konjunkturpakete und einer expansiven Geldpolitik – aus der Rezession nach dem Wachstumseinbruch im Jahr 2009 um 5,0 % im Bund und 5,8 % in Nordrhein-Westfalen. Der Einbruch sei jedoch noch nicht aufgeholt und die Wachstumsraten würden sich in den kommenden Jahren spürbar verringern. Die in der Wirtschaftskrise entstandene Produktionslücke werde sich erst 2014 wieder schließen. Auch bleibe eine Preissteigerung von nur 1,2 % deutlich hinter einer normalen Steigerungsrate von unter, aber in der Nähe von 2 % zurück. Ohne importabhängige Preise für Heizöl und Kraftstoffe habe die Preissteigerung im Oktober 2010 wegen einer Unterauslastung des Produktionspotenzials nur bei 0,8 % gelegen. Ergänzend wurde auf die schleppende Erholung der Weltwirtschaft und konjunkturelle Risiken der Weltfinanz- und Wirtschaftskrise hingewiesen, die die Konjunktur im Land Nordrhein-Westfalen beeinflussen könnten. Vor allem im Hinblick auf die fortbestehende Produktionslücke solle die Wirtschaft im Rahmen des Möglichen gestützt und jedenfalls nicht destabilisiert werden. Eine teilweise kreditfinanzierte Ausgabenpolitik sei unumgänglich, damit die automatischen Stabilisatoren weiterhin ihre Wirkung entfalten könnten und die Wirtschaft zur konjunkturellen Normallage zurückkehren könne.

In einem Einführungsbericht zum Einzelplan 20 – Allgemeine Finanzverwaltung – vom 22. Februar 2011 erläuterte der Finanzminister Veränderungen der Ansätze für 2011 unter Berücksichtigung der Ergänzungsvorlage gegenüber den Vorjahreszahlen auf der Basis des Nachtragshaushalts 2010 (LT-Vorlage 15/396). Daraus ergab sich unter anderem ein Anstieg der im Jahr 2011 erwarteten Steuereinnahmen um 1.120,0 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr.

Mit Urteil vom 15. März 2011 – VerfGH 20/10 – (OVGE 53, 297) stellte der Verfassungsgerichtshof fest, dass wesentliche Teile des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 gegen Art. 83 Satz 2 der Landesverfassung (LV NRW) verstießen und nichtig waren.

3. In der Öffentlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 23. März 2011 äußerten sich vor allem Rechts-, Wirtschafts- und Finanzwissenschaftler zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsentwurfs.

Prof. Dr. Becker (Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Lehrstuhl für Öffentliches Recht) vertrat die Auffassung, die Begründung des Entwurfs entspreche nicht den Darlegungsanforderungen an den Gesetzgeber. Denkbar sei allerdings, eine nachvollziehbare und nicht evident fehlerhafte Begründung nachzuliefern (LT-Stellungnahme 15/409, S. 9 und 11 f., sowie LT-Ausschussprotokoll 15/149, S. 9). Ähnlich äußerte sich Dr. Tappe (Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für Steuerrecht), der unter Anderem anführte, mit zunehmendem zeitlichen Abstand zum Höhepunkt der Finanzkrise stiegen auch die Anforderungen an eine nachvollziehbare Begründung (LT-Stellungnahme 15/411, S. 5 ff.). Darüber hinaus sah er Widersprüche in der bisherigen Darlegung der Störungslage (LT-Ausschussprotokoll 15/149, S. 13).

Dr. Thilo Schaefer (Institut der deutschen Wirtschaft Köln) wies darauf hin, dass sich die Wirtschaft in Bund und Land seit 2010 deutlich erhole und im Aufschwung befinde. Dies führe zu steigenden Steuereinnahmen, die 2012 das Rekordniveau des Jahres 2008 übertreffen würden. Nach der Entscheidung des Verfassungsge-

richtshofs sei zu vermuten, dass der Haushaltsentwurf 2011 ebenfalls verfassungswidrig sei (LT-Stellungnahme 15/420). Dr. Thöne (Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln) bezeichnete die Gefahr der Verfassungswidrigkeit des Haushalts als eminent. Zum einen sei die Wirtschaft 2011 schon weiter auf dem Weg aus der Krise als 2010. Zum anderen sei sehr fraglich, ob die Maßnahmen, die mit der die Investitionssumme übersteigenden Nettokreditaufnahme finanziert werden sollten, rechtzeitige, zielgerichtete und vorübergehende konjunkturelle Impulse setzen könnten. Die Maßnahmen der präventiven Finanzpolitik der Landesregierung entsprächen diesen Anforderungen nicht (LT-Ausschussprotokoll 15/149, S. 10 f.).

Dr. Truger (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf) hingegen konstatierte anhand der vier Teilziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – trotz der überraschend starken und mittlerweile nochmals etwas besser prognostizierten Konjunkturerholung – eine Störungslage. Er verwies vor allem darauf, dass zahlreiche Institutionen in ihren Prognosen für 2011 und die Folgejahre noch eine negative Produktionslücke auswiesen. Eine expansive Politik könne die von diesen Einrichtungen angenommene Produktionslücke schließen und die konjunkturbedingte Unterbeschäftigung bekämpfen, ohne einen Inflationsimpuls zu setzen. Wenn insbesondere die für die Gemeinden aufgestockten Mittel stark investiv verwendet würden, sei dies bei Multiplikatoren für öffentliche Investitionen deutlich über 1 geeignet, die konjunkturelle Situation zu verbessern. Bei Einhaltung der Kreditobergrenze schon im Jahr 2011 entstünde ein erheblicher Schaden für die nordrhein-westfälische Wirtschaft (LT-Stellungnahme 15/398; LT-Ausschussprotokoll 15/149, S. 13 ff.).

Dr. Kambeck (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung – RWI) führte demgegenüber aus, nach der maßgeblichen Entwicklungstendenz bestehe keine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Die von einigen Institutionen für 2011 prognostizierte Produktionslücke bedeute mit Blick auf die deutlich aufwärts gerichtete Wirtschaftsentwicklung keinesfalls eine derartige nachhaltige Störung. Wenn man sich auf die jeweils aktuellsten

Quellen beziehe, gingen mittlerweile fast alle Prognosen dahin, dass die Produktionslücke bereits ohne konjunkturelle Maßnahmen spätestens 2013 geschlossen werde. Damit falle die Rechtfertigung für eine zusätzliche Kreditaufnahme zum Schließen der Produktionslücke definitiv weg (LT-Ausschussprotokoll 15/149, S. 16; LT-Stellungnahme 15/429, S. 3 und 7). Am 10. März 2011 habe das RWI einen Konjunkturbericht vorgelegt, der die aktuellen Gegebenheiten berücksichtige. Danach sei im Jahr 2010 mit 3,6 % die höchste Steigerungsrate des Bruttoinlandsprodukts seit der Wiedervereinigung zu verzeichnen. Wesentliche Impulse aus dem Ausland hätten sich auf die Inlandsnachfrage übertragen. Bei verbesserten Absatzaussichten habe die Investitionsneigung der Unternehmen zugenommen, die günstigen Arbeitsmarktperspektiven stärkten den privaten Konsum. Gefördert werde all dies durch das historisch niedrige Zinsniveau. Zwar habe das Aktivitätsniveau noch nicht wieder den Stand vor Ausbruch der Finanzkrise erreicht. Gleichwohl liege die Zahl der Erwerbstätigen überraschend bereits um mehr als 300.000 über dem Höchststand vor der Finanzkrise und die Zahl der registrierten Arbeitslosen sei auf den niedrigsten Stand seit 1992 gesunken. Getrübt werde der Aufschwung durch eine Inflationsrate von 2 % im Februar 2011, worin sich in erster Linie der Anstieg der Rohstoffpreise bemerkbar gemacht habe. Für den weiteren Verlauf des Jahres werde ein robustes, wenngleich leicht nachlassendes Produktionswachstum erwartet. Hinsichtlich der positiven Rückwirkungen von Bildungsinvestitionen sei zu unterscheiden: Während Ausgaben im frühkindlichen Bereich zu hohen sozialen Renditen führten, entstünden im Hochschulbereich zugleich empirisch sehr gut belegbare private Renditen, die weitgehend von den Hochschulabsolventen selbst vereinnahmt würden (LT-Stellungnahme 15/429, S. 1 ff.). Konjunkturelle Impulse der zusätzlichen Mittel für die Kommunen seien nicht zu erwarten, weil damit die Kassenkredite zurückgeführt werden sollten (LT-Ausschussprotokoll 15/149, S. 19).

Auch sämtliche Daten, die den Industrie- und Handelskammern in NRW vorlagen, ergaben nach Angaben ihrer Vertreter keinen Beleg für eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Nach Umfragen in vielen Regionen war der langfristige Durchschnitt der Kapazitätsauslastung bei der Mehrzahl der Unternehmen

schon wieder erreicht (LT-Ausschussprotokoll 15/149, S. 22 f.; LT-Stellungnahme 15/425).

4. Am 7. April 2011 legte der Finanzminister in einer Vorlage für den Haushalts- und Finanzausschuss im Hinblick auf die Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 15. März 2011 und auf die Ausschussanhörung am 23. März 2011 eine ergänzende Begründung vor (LT-Vorlage 15/550). Danach hielt die Landesregierung an ihrer Einschätzung fest, dass trotz unverkennbarer konjunktureller Erholung im Jahr 2011 noch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliege. Da ihre Einschätzung und ihre Begründung von anderen Sachverständigen nicht geteilt werde, unterziehe sie die Teilziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts unter Einbeziehung der geäußerten Gegenargumente einer erneuten sorgfältigen Prüfung. Da keine offizielle Einschätzung zum Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts existiere, müsse auf die Beurteilung anderer relevanter Institutionen oder sachverständiger Personen zurückgegriffen und/oder das Vorliegen der Störungslage indirekt anhand geeigneter Indikatoren ermittelt werden. Zur Beurteilung des Teilziels eines angemessenen und stetigen Wirtschaftswachstums könne die so genannte Produktionslücke verwendet werden, die die prozentuale Abweichung der Wirtschaftsleistung eines Jahres von der so genannten Normallage angebe. Trotz aller methodischen Unsicherheiten bei der Ermittlung des statistischen Werts könne die Normallage als Referenz für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht bezüglich des Wachstumsziels interpretiert werden. Das bloße Betrachten der prognostizierten Wachstumsrate oder die Heranziehung von Konjunkturindikatoren sei zur Beurteilung der Störungslage unzureichend. Selbst danach sei für 2012 eine zum Teil erhebliche Wachstumsabschwächung zu erwarten und es bestünden beachtliche Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung. Die erhöhten Rohstoffpreise seien bereits auf die Verbraucherpreise in Deutschland durchgeschlagen, wodurch die Konsumnachfrage geschwächt werde. Weiterhin lauerten Risiken im Finanz- und Bankensystem. Eine Gefahr gehe von der Staatsschuldenkrise einiger Länder des Euroraums aus. Ein möglicher Einbruch der japanischen Wirtschaft nach der dortigen Katastrophe würde spürbare Auswirkungen auch auf die deutsche Wirtschaft haben. Ein zusätzli-

ches Risiko ergebe sich aus der seit Februar nervösen Grundstimmung auf den Finanzmärkten, die zu massiven Kursstürzen geführt habe. Für besonders akut halte die Landesregierung die Risiken, die aus dem Ausstieg aus der zuvor sehr expansiven Wirtschaftspolitik der Industrieländer im Jahr 2011 folgten.

Die Annahme des RWI, die Produktionslücke könne spätestens 2013 geschlossen werden, sei für die Landesregierung nicht nachvollziehbar, weil die Berechnungsmethode nicht genannt worden sei. Die verschiedenen wissenschaftlichen oder wirtschaftspolitischen Institutionen (Deutsche Bundesbank, EU-Kommission, Internationaler Währungsfonds – IWF –, Sachverständigenrat, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – OECD –, Gemeinschaftsdiagnose und Bundesfinanzministerium – BMF –) rechneten in ihren Prognosen von Herbst/Winter 2010 für das Jahr 2011 ausnahmslos gegenüber Tiefstwerten für die negative Produktionslücke von über 4 % im Jahr 2009 mit einer sehr deutlichen und gegenüber 2010 trotz Abschwächung noch spürbaren Erholung der deutschen Wirtschaft. Mit Ausnahme der Deutschen Bundesbank gingen jedoch alle für das Jahr 2011 von einer weiterhin großen Produktionslücke zwischen -1 % (BMF) und -1,9 % (OECD) aus. Diese Zahlen beruhten überwiegend noch nicht auf den teilweise bereits aktualisierten Interimsprognosen der jeweiligen Institutionen. Entscheidende Änderungen seien jedoch nicht zu erwarten, weil die EU-Kommission und der IWF ihre Prognosen für das Bruttoinlandsprodukts nur um 0,2 Prozentpunkte angehoben hätten und damit zugleich das Potenzial ansteige. Aus der Gemeinschaftsdiagnose ergebe sich zwar ein deutlicherer Anstieg des Bruttoinlandsprodukts. Bislang spreche jedoch nur das Institut für Weltwirtschaft von einem Erreichen der Normallage bereits im Jahr 2011. Nach den Prognosen vom Herbst/Winter 2010 rechneten EU-Kommission, IWF, OECD und das BMF sogar noch bis mindestens in das Jahr 2012 hinein mit einer spürbar negativen Produktionslücke. Auf dieser Basis ziehe die Landesregierung den Schluss, dass das Wachstumsziel im Jahr 2011 noch ernsthaft gestört sei. Einige der Werte für 2012 belegten darüber hinaus, dass noch für einen beträchtlichen Zeitraum mit dem Vorliegen einer Störung gerechnet werden müsse. Offenbar seien die Folgen der Krise hartnäckiger als es in manchen recht oberflächlichen Einschätzungen zum Ausdruck kom-

me. Die Ernsthaftigkeit der Krise lasse sich untermauern, indem man die für 2011 ermittelten Produktionslücken in Relation zu den Produktionslücken in früheren Krisenphasen setze. Der Schätzwert der OECD für 2011 von -1,9 % sei vergleichbar mit den Werten für die Jahre 2003 bis 2005, einer Phase der Dauerstagnation nach dem Abschwung 2001. Ihr Schätzwert für 2012 von -1,2 % sei noch gravierender als in der Rezession im Jahr 1993. Die OECD-Schätzung für 2011 liege mit -1,9 % über der Standardabweichung von 1,8 %. Die IWF-Schätzung liege mit -1,5 % nur knapp darunter und die Prognose des Sachverständigenrats von -1,2 % liege betragsmäßig nicht sehr weit von der Standardabweichung von 1,6 %.

Offenkundig sei, dass das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes bei dem von der Landesregierung für richtig gehaltenen Maßstab der Vollbeschäftigung verfehlt werde. Überdies deute die spürbar negative Produktionslücke auf eine konjunkturelle Unterbeschäftigung hin, die durch eine expansive Finanz- und Wirtschaftspolitik abgebaut werden könne. Die anzustrebende Preisniveaustabilität sei nach den Maßstäben der EZB bei einer Inflationsrate von unter, aber nahe 2 % erreicht. Um Deflationsgefahren zu vermeiden, solle der Wert mindestens bei 1 % liegen. 2010 habe die Inflationsrate in Deutschland lediglich 1,1 % betragen. Die um Preisänderungen bei Alkohol, Tabak, Energie und Nahrungsmitteln bereinigte Kerninflationsrate sei mit 0,6 % unter der Sicherheitsschwelle der EZB von 1 % geblieben. Im Februar 2011 habe die Inflationsrate bei 2,2 % und die Kerninflation bei 0,8 % gelegen. Nach der Interimsprognose der EU-Kommission sei das Ziel der Preisniveaustabilität in Deutschland nicht gefährdet. Diese Einschätzung sei nach Auffassung der Landesregierung konsistent mit ihrer Diagnose einer fortbestehenden Unterauslastung der Produktionskapazitäten und erheblicher konjunktureller Unterbeschäftigung. Das Teilziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts sei wegen hoher und persistenter Leistungsbilanzüberschüsse gestört. Die extreme Exportabhängigkeit der deutschen Wirtschaft erhöhe die Anfälligkeit gegenüber außenwirtschaftlichen Schocks und berge zugleich Risiken für die Teilziele Wachstum und Beschäftigung.

Gegenüber der gesamtdeutschen Entwicklung sei die Störungslage in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2011 noch etwas stärker ausgeprägt. Die Wirtschaft im Land sei 2009 von der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise besonders hart getroffen worden. Das Bruttoinlandsprodukt sei um 5,6 % und damit stärker als im Bund (4,7 %) geschrumpft. Die anschließende konjunkturelle Erholung im Jahr 2010 sei im Land mit einem Wachstum um 3,3 % hingegen etwas schwächer als im Bund (3,6 %) ausgefallen. Gegenüber anderen Bundesländern bestehe ein erheblicher Nachholbedarf, der 2011 nicht aufgeholt werde. Auch die Arbeitslosigkeit entwickle sich seit dem Jahr 2005 systematisch und zunehmend schlechter als im Bundesdurchschnitt. Wegen der relativ schwachen Wirtschaftsentwicklung sei Nordrhein-Westfalen im Jahr 2010 zum Empfängerland im Länderfinanzausgleich geworden.

Die Landesregierung berief sich zur Stützung ihrer Einschätzung darauf, dass bedeutende Stimmen aus der ökonomischen Wissenschaft die konsolidierungspolitischen Empfehlungen der angesprochenen Institutionen teilweise heftig kritisiert hätten. Dazu gehöre in Deutschland der Sachverständige Bofinger mit seinem abweichenden Votum im letztjährigen Gutachten des Sachverständigenrates. Darüber hinaus hätten die Nobelpreisträger Paul Krugmann und Joseph Stiglitz in der aktuellen Situation vehement auf die Gefahren eines sprunghaften Umstiegs von einer expansiven auf eine restriktive Haushaltspolitik hingewiesen. Die Landesregierung respektiere die Ansicht der Mehrheit der deutschen Ökonomen, halte jedoch nach sorgfältiger Prüfung die Argumente der Kritiker in der aktuellen Situation für plausibler.

Die gegenwärtige konjunkturelle Erholung dürfe nicht gefährdet, sondern müsse weiter unterstützt werden. Gelingen es, durch finanzpolitische Maßnahmen die Wirtschaft zu stimulieren oder eine Abschwächung zu verhindern, dann verringere sich die negative Produktionslücke und die konjunkturelle Arbeitslosigkeit schrumpfe. Zugleich wirke das verstärkte Wachstum über höhere Importe tendenziell den Leistungsbilanzungleichgewichten entgegen. Eine Verletzung des Inflationsziels der EZB sei dadurch nicht zu erwarten. Eine Überschreitung der Kreditobergrenze um etwa 1 Mrd. Euro mache etwa 0,2 % des Bruttoinlandsprodukts aus und führe mit

Blick auf die üblichen Multiplikatoren zu makroökonomisch relevanten Effekten zwischen 0,1 % und knapp 0,4 % des Bruttoinlandsprodukts. Bei den beschlossenen Maßnahmen im Bildungsbereich und bei den Gemeinden könne ein hoher Multiplikator von spürbar über 1 angesetzt werden. Ein Gutachten der Prognos AG bestätige hohe langfristige Renditen von Bildungsausgaben. Die Landesregierung strebe an, die notwendige kurzfristige Aufrechterhaltung der konjunkturellen Stimulierung zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mit dem Einstieg in eine langfristige Stärkung des wachstumsträchtigen Bildungsbereichs und der kommunalen Finanzen zu verknüpfen. Wegen der hohen Investitionsneigung der Kommunen werde ein Teil der allgemeinen Zuweisungen höhere öffentliche Investitionen nach sich ziehen. Aber auch anderweitige Ausgaben könnten die Produktionslücke und die konjunkturbedingte Unterbeschäftigung verringern.

Konkret seien zum Ausbau der frühkindlichen Bildung zusätzliche Ausgaben von etwa 240 Mio. Euro vorgesehen, für die Verbesserung der Lehre an den Hochschulen und als Ausgleich für den Wegfall der Studiengebühren 125 Mio. Euro. Hinzu kämen rund 54 Mio. Euro für 2.149 neue Lehrerstellen. Die Kommunen erhielten eine um etwa 300 Mio. Euro höhere Finanzausstattung. Weiter seien rund 350 Mio. Euro Konsolidierungshilfen zum Abbau von Liquiditätskrediten überschuldeter Kommunen vorgesehen. Zur wirkungsgleichen Übertragung des Tarifabschlusses auf Beamte, Richter und Versorgungsempfänger würden 423 Mio. Euro benötigt. Steuerliche Maßnahmen auf Bundesebene (Konjunkturpakete I und II, Wachstumsbeschleunigungsgesetz) führten im Jahr 2011 zu Steuermindereinnahmen des Landes in Höhe von etwa 1,7 Mrd. Euro. Weder die Einnahmeeinbußen noch die höheren Ausgaben sollten durch Minderausgaben kompensiert werden, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stützen. Deshalb sei auch von Kürzungen bei Personal- und Sachausgaben sowie im Bereich der institutionellen Förderung abgesehen worden. Um die Schuldenbremse ab 2020 einhalten zu können, solle ein Effizienzteam Vorschläge für einen weiteren Abbau des strukturellen Defizits vorlegen.

5. In der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 8. April 2011 lag ein umfangreicher Änderungsantrag der CDU-Fraktion mit Einsparvorschlägen in Höhe von 1.947 Mio. Euro und um 1.400 Mio. Euro höheren Einnahmeansätzen vor (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht vom 11. April 2011, LT-Drs. 15/1700, S. 7 ff.). Er wurde damit begründet, die Auffassung der Landesregierung, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht sei gestört, sei nicht haltbar. Im Februar 2011 habe der Wirtschaftsminister mitgeteilt, dass der ifo-Index für Nordrhein-Westfalen auf den höchsten Wert seit der Wiedervereinigung gestiegen sei. Damit sei die Stimmung der Wirtschaft im Land noch besser als im Bund. Nach Angaben des Wirtschaftsministers im März 2011 profitiere auch der Arbeitsmarkt deutlich von diesem anhaltenden Aufwärtstrend. In der Sitzung wies der Vertreter der CDU-Fraktion zudem auf die am Vortag erschienene Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2011 hin (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/185, S. 28). Danach erwarteten die Institute für das Jahr 2011 einen Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts um 2,8 %. Damit werde das Bruttoinlandsprodukt höher sein als vor der Rezession. Die Produktion werde im Zeitraum 2010 bis 2015 mit einer jahresdurchschnittlichen Zunahme um $1\frac{3}{4}$ % deutlich stärker als das Produktionspotential steigen. Im Jahr 2012 sei danach eine leichte Überauslastung der Produktionskapazitäten zu erwarten. Für 2011 würden nur noch zwei von neun Messmethoden eine geringe Produktionslücke andeuten, die Steuereinnahmen praktisch wieder den Stand von 2008 erreichen, der zu keinem anderen Zeitpunkt überschritten worden sei. Mit dieser sachverständigen Beurteilung habe sich der Finanzminister nicht auseinander gesetzt.

Demgegenüber verwies der Finanzminister zum Beleg für den trotz wirtschaftlicher Erholung bestehenden Aufholbedarf auf Berechnungen des Arbeitskreises Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder. Die SPD-Fraktion teilte die Einschätzung der Landesregierung, dass die Störungslage fortwirke. Der Abgeordnete Körfges (SPD) führte aus, dass die von der Landesregierung angenommene Störungslage intensiv abgemildert werde durch den eingetretenen konjunkturellen Erholungsprozess, der in Nordrhein-Westfalen jedoch weniger stark ausgeprägt sei (LT-Ausschussprotokoll 15/185, S. 33 f.). Der Abgeordnete Börschel (SPD) erklärte, die von der Opposition angeführte aktuelle Wachstumsprognose könne nicht

alleiniger Maßstab für die Annahme einer Störungslage sein. Nach allem, was Wirtschafts- und Volkswirtschaftswissenschaftler sagten, komme es maßgeblich auf die Produktionslücke an. Eine solche bestehe nach Angaben der EU-Kommission, der OECD, des IWF und des BMF noch im Jahr 2011, nach einigen Prognosen auch noch weit darüber hinaus (LT-Ausschussprotokoll 15/185, S. 45 f.).

Der Haushalts- und Finanzausschuss beschloss Änderungen in zahlreichen Einzelplänen, die insgesamt zu einer Reduktion des Haushaltsvolumens auf 55.254.661.600 Euro und der Kreditaufnahme auf 4.938 Mio. Euro führen sollten (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht, LT-Drs. 15/1720, S. 4 und Anlage, Einzelplan 20, Kapitel 20 650, Titel 325 00). Neben einer Vielzahl weiterer Anpassungen ergaben sich wesentliche Änderungen unter anderem aus globalen Mehreinnahmen in Höhe von 1.300 Mio. Euro, für die zur Begründung auf die verbesserte konjunkturelle Situation verwiesen wurde, und globalen Minderausgaben auf Grund der vorläufigen Haushaltsführung in Höhe von 250 Mio. Euro (Beschlussempfehlung und Bericht, LT-Drs. 15/1720, Anlage, Einzelplan 20).

6. In der Landtagssitzung am 14. April 2011 wurde der Gesetzentwurf in zweiter Lesung entsprechend den Beschlussempfehlungen – Drucksachen 15/1700 (Neudruck) bis 15/1707, 15/1710 bis 15/1715 und 15/1720 – mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP bei Nichtbeteiligung der Fraktion DIE LINKE angenommen.

In der Plenardebatte hob der Wirtschaftsminister hervor, der Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen gehe es so gut wie nie. Mittelstand und Handwerk verzeichneten die beste Stimmung seit 1990, der ifo-Geschäftsklimaindex liege seit Jahresbeginn in Nordrhein-Westfalen regelmäßig über dem Durchschnitt des Bundes. Gleichwohl sei die Finanzsituation durch die Nachwirkungen der Krise mit unverändert hohen Risiken für die konjunkturelle Entwicklung gekennzeichnet (LT-Plenarprotokoll 15/32, S. 3003 f.). Auch der Abgeordnete Börschel erwähnte für die SPD-Fraktion die erfreuliche wirtschaftliche Entwicklung und wies darauf hin, die Bundesregierung scheine ihre Wachstumsprognose für 2011 auf 2,6 % korrigieren zu

wollen. Bezogen auf die angenommene gesamtwirtschaftliche Störungslage vertrat er die Auffassung, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht lasse sich für Nordrhein-Westfalen nicht sinnvoll bestimmen. Bei den übrigen Teilzielen bestehe eine Abweichung von der Normallage. Selbst das RWI gehe von einer Output-Lücke von -1,1 % für 2011 aus. Nach dessen Berechnungen sei eine Inflationsrate von 2,5 % für 2011 zu erwarten, so dass auch die Preisniveaustabilität gefährdet sei. Insoweit sei die Entwicklungstendenz deutlich negativ (LT-Plenarprotokoll 15/32, S. 3109). Der Abgeordnete Mostofizadeh schloss sich dieser Einschätzung für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen an (LT-Plenarprotokoll 15/32, S. 3110).

7. In der Beratung des Haushalts- und Finanzausschusses am 12. Mai 2011 zur Vorbereitung der dritten Lesung wies der Abgeordnete Weisbrich (CDU) auf aktuelle Steuerschätzungen hin. Ferner erwähnte er eine Untersuchung der Deutschen Bundesbank, nach der für 2011 keinesfalls von einer Störungslage in Nordrhein-Westfalen ausgegangen werden könne. Hierzu bat er um eine Stellungnahme der Landesregierung. Darauf erwiderte der Staatssekretär des Finanzministeriums, zur Einschätzung der Bundesbank bezüglich der Produktionslücke habe die Landesregierung bereits Stellung genommen. Gegenwärtig habe die Landesregierung keine wesentlich anderen Einschätzungen als die Kennziffern, die sie ihrer Stellungnahme zu Grunde gelegt habe; sie bleibe bei ihrer Einschätzung (LT-Ausschussprotokoll 15/203, S. 32 f.). Am 16. Mai 2011 legte der Finanzminister aktuelle Zahlen zu den Steuereinnahmen im Zeitraum Januar bis April 2011 vor (LT-Vorlage 15/619). In dieser Zeit lagen die Steuereinnahmen mit 12.998.229.000 Euro um 1.180.044.000 Euro und damit um 10 % über dem entsprechenden Vorjahreszeitraum.

Durch weitere Änderungsanträge erhöhten sich das Haushaltsvolumen und die Nettokreditaufnahme jeweils um 6,5 Mio. Euro (Beschlussempfehlung und Bericht, LT-Drs. 15/1900, S. 3). Mit diesen Änderungen wurde der Gesetzentwurf zunächst im Ausschuss und schließlich am 18. Mai 2011 nach dritter Lesung im Plenum angenommen (LT-Plenarprotokoll 15/34, S. 3276). In einem weiteren Änderungsantrag rügte die CDU-Fraktion, die Landesregierung habe bei ihrer Beurteilung des

gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts weder das Frühjahrsgutachten der führenden Forschungsinstitute noch die Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung berücksichtigt (LT-Drs. 15/2049).

Am 27. Mai 2011 wurde das Haushaltsgesetz verkündet.

II.

1. Am 12. Juli 2011 haben die Antragsteller einen Normenkontrollantrag gestellt. Sie beantragen festzustellen,

dass das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011) vom 18. Mai 2011 (GV. NRW. S. 248) gegen Art. 83 Satz 2 sowie gegen Art. 81 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LV NRW) verstößt und nichtig ist.

Sie machen im Wesentlichen geltend:

a) Das Haushaltsgesetz 2011 überschreite die nach Art. 83 Satz 2 LV NRW zulässige Grenze, bis zu der das Land seinen Haushalt durch Einnahmen aus Krediten ausgleichen dürfe. Der bei der Beurteilung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bestehende Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers werde durch das Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit begrenzt. Zu den Auslegungskriterien gehörten seit dem 1. August 2009 auch die neuen staatsschuldenrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes. Aus der Vorgabe, im Haushaltsjahr 2020 keine Einnahmen aus Krediten mehr ansetzen zu dürfen, folge die ökonomische Notwendigkeit, ab 2011 mit dem konsequenten Abbau der Nettoneuverschuldung zu beginnen.

b) Eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts lasse sich für das Haushaltsjahr 2011 nicht belegen. Die Ausführungen des Finanzministers hätten

die erkennbare Tendenz der wirtschaftlichen Entwicklung unberücksichtigt gelassen. Durch das starke Wirtschaftswachstum im Jahr 2011 habe sich die Darlegungslast des Gesetzgebers erhöht. Bereits in den ersten drei Monaten des Jahres sei das ökonomische Niveau vor der Finanzkrise im Jahr 2008 überschritten worden. Indem angeführt worden sei, dass die bereits überwundene Störungslage wegen potentieller Risiken fortgedauert habe, werde Raum geschaffen, die wirtschaftliche Wachstumsphase im Jahr 2011 haushaltsverfassungsrechtlich zu überspringen.

Eine Störungslage lasse sich nicht ausschließlich oder doch maßgeblich auf eine vermeintliche negative Produktionslücke stützen. Mit dieser Argumentation ließe sich für den Zeitraum der letzten 33 Jahre allein in 23 Jahren eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründen. Hierdurch kehre sich das Regel-Ausnahme-Verhältnis des Art. 83 Satz 2 LV NRW um. Abgesehen davon habe eine fortbestehende Produktionslücke bei Verabschiedung des Haushaltsgesetzes im Mai 2011 nicht mehr vorgelegen. Die gegenteiligen Werte, auf die sich die Landesregierung gestützt habe, seien von Herbst 2010 und während der Haushaltsberatungen im Frühjahr 2011 überholt gewesen. Nach Abfassung der Darlegungen des Finanzministers vom 7. April 2011 habe keine Auseinandersetzung mit den im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens veröffentlichten wirtschaftlichen Prognosen stattgefunden, obwohl sich eine qualifizierte Befassung damit aufgedrängt habe und entsprechender Sachverstand im Finanzministerium vorhanden gewesen sei. Insbesondere die Gemeinschaftsdiagnose vom Frühjahr 2011, die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 14. April 2011 und die Ergebnisse der Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2011 hätten in den Blick genommen werden müssen.

Zu Unrecht habe die Landesregierung die Vollbeschäftigung zum Maßstab für das Teilziel eines hohen Beschäftigungsstandes erklärt. Nicht tragfähig sei darüber hinaus eine konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit angeführt worden. Das Ziel der Preisniveaustabilität sei im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens widersprüchlich beurteilt worden. Schließlich sei eine Störung des außenwirtschaftlichen Gleichge-

wichts nicht nachvollziehbar und vertretbar begründet worden. Bei dieser Sachlage könne angesichts des einheitlichen Wirtschaftsraums der Bundesrepublik Deutschland auch nicht speziell in Nordrhein-Westfalen eine Störungslage angenommen werden. Die Behauptung, die konjunkturelle Erholung im von der Finanzkrise besonders betroffenen Land Nordrhein-Westfalen sei gegenüber dem Bundesdurchschnitt schwächer ausgeprägt, kontrastiere zu den Bekundungen des Wirtschaftsministers.

Eine Störungslage habe ferner nicht unter Hinweis auf entsprechende Einschätzungen in anderen Bundesländern angenommen werden dürfen. Gleichfalls ohne Bedeutung für den nordrhein-westfälischen Landeshaushalt 2011 sei die für 2012 erwartete Wachstumsabschwächung gewesen. Auch aus den von der Landesregierung angeführten Risiken ergebe sich keine ernste und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. In der Gemeinschaftsdiagnose hätten die Institute die Risiken erwogen und seien zu dem Schluss gekommen, dass eine nachhaltige Beeinflussung der Weltkonjunktur nicht zu erwarten sei.

c) Die Absicht, eine konjunkturelle Störung abzuwenden, ergebe sich nicht aus den Darlegungen im Gesetzgebungsverfahren. Überdies fehle es an einer nachvollziehbaren Darlegung, dass die erhöhte Kreditaufnahme zur Abwehr der angenommenen Störung geeignet sei. Nicht tragfähig sei die Absicht der Landesregierung, die öffentliche Investitions- und Konsumnachfrage zu stärken. Die im Bildungsbereich veranschlagten Ausgaben ließen keine kurz- oder mittelfristigen, sondern allenfalls langfristige Entlastungswirkungen erwarten und seien damit zur Abwehr einer konjunkturellen, also vorübergehenden Störungslage ungeeignet. Nicht realitätsgerecht sei angesichts der dramatischen Finanzlage der Kommunen die Annahme, die zu ihren Gunsten veranschlagten Mehrausgaben könnten Investitionen anstoßen. Wegen hoher kommunaler Bestände an Liquiditätskrediten sei weder mit nennenswerten zusätzlichen kommunalen Investitionen noch mit einer spürbaren Erhöhung konsumtiver Ausgaben zu rechnen. Für Ausgaben, die keine Investitionen seien, dürften die angenommenen Multiplikatoreffekte nicht pauschal angesetzt werden, nachdem sich der verfassungsändernde Bundesgesetzgeber

von der Vorstellung verabschiedet habe, Multiplikatoren über 1 seien bei konsumtiven Ausgaben denkbar.

Unabhängig von den Darlegungen der Landesregierung ergebe sich bereits aus einem Vergleich des Haushalts 2011 mit dem Vorjahreshaushalt, dass die erhöhte Nettoneuverschuldung weder zur Störungsabwehr geeignet gewesen sei noch eine entsprechende Absicht bestanden habe. Die Nettokreditaufnahme für 2011 liege nur unwesentlich unter derjenigen des Vorjahres. Insbesondere im Vergleich zum ersten Halbjahr 2010 habe sich die wirtschaftliche Entwicklung Anfang 2011 jedoch weit über die Prognosen hinaus verbessert mit entsprechend höheren Steuereinnahmen für das Land von rund 2 Mrd. Euro. Es fehle jegliche Begründung dafür, weshalb trotz dieser Mehreinnahmen eine vergleichbar hohe Kreditaufnahme geboten gewesen sei. Eine genauere Analyse des Haushalts ergebe, dass die Überschreitung der Regelverschuldungsgrenze um etwa 1 Mrd. Euro annähernd den Kosten zur Umsetzung des Koalitionsvertrags von rund 1,1 Mrd. Euro entspreche. Dabei gehe es um eine autonome Entscheidung der Regierungskoalition. Politische Vorstellungen könnten jedoch nur im Rahmen der rechtlichen Vorgaben umgesetzt werden, zu denen die Einhaltung der Regelverschuldungsgrenze zähle.

d) Das Haushaltsgesetz 2011 verstoße ferner gegen das Gebot der Vorherigkeit nach Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW, weil es erst am 18. Mai 2011 verabschiedet und am 27. Mai 2011 verkündet worden sei. Gründe für die Verzögerung von Verfassungsrang seien nicht ersichtlich. Nachdem die Ministerpräsidentin Mitte Juli 2010 ihr Amt angetreten habe, hätte der Haushalt für 2011 im Dezember 2010 verabschiedet werden können. Es sei nicht gerechtfertigt gewesen, den bereits am 21. Dezember 2010 beschlossenen Gesetzentwurf erst am 23. Februar 2011 in den Landtag einzubringen. Die Ministerpräsidentin habe selbst betont, aus dem Urteil zum Nachtragshaushalt 2010 vom 15. März 2011 hätten sich keine direkten Folgen für den Haushalt 2011 ergeben.

2. Die Landesregierung tritt dem Vorbringen der Antragsteller entgegen:

a) Eine Verletzung des Vorherigkeitsgebots führe nicht zur Verfassungswidrigkeit oder gar Nichtigkeit des Haushaltsgesetzes. Art. 82 LV NRW setze bei einem Verstoß ein nachträgliches Inkrafttreten des Gesetzes voraus; diese Erwartung des Verfassungsgebers könne sich nicht auf ein allein wegen der Verspätung bereits verfassungswidriges oder gar nichtiges Gesetz beziehen. Auch könne ein verspätetes Gesetz die Budgethoheit des Parlaments zumindest noch für den Rest des Jahres sichern.

Abgesehen davon begründe die erst im Mai 2011 erfolgte Verkündung des Gesetzes keinen Verstoß gegen das Vorherigkeitsgebot. Die Verzögerung habe sich dadurch ergeben, dass die Landesregierung zunächst einen Nachtragshaushalt für 2010 angestrebt habe und hiergegen eine Normenkontrolle angestrengt worden sei. Der Respekt vor dem Verfassungsgerichtshof und die zu erwartende Klärung von Verfassungsfragen im Zusammenhang mit der Überschreitung der Regelkreditobergrenze hätten ein Zuwarten mit der Einbringung des Haushalts für 2011 nahe gelegt. Die vom Verfassungsgerichtshof konkretisierten Anforderungen an die Inanspruchnahme dieser Ausnahmeklausel seien im Gesetzgebungsverfahren zu Grunde gelegt worden.

b) Auch ein Verstoß gegen Art. 83 Satz 2 LV NRW liege nicht vor. Die erhöhte Kreditaufnahme diene der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers werde nicht durch den Grundsatz der Haushaltswahrheit eingeschränkt. Vielmehr seien die zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Situation und der möglichen konjunktursteuernden Wirkung des Staatshaushalts erforderlichen Einschätzungen, die auf unsicheren Prognosen beruhten, primär Aufgabe der Regierung und des Gesetzgebers.

c) Die Darlegungen des Finanzministers stützten sich zulässigerweise auf das wirtschaftswissenschaftlich weithin anerkannte Produktionslückenkonzept, das wesentlicher Bestandteil des grundgesetzlichen Schuldenregimes sei. Hiernach ließen sich zwar für den Zeitraum 1980 bis 2013 für 23 Jahre Produktionslücken fest-

stellen. Daraus ergebe sich jedoch nicht immer zugleich eine Störungslage. Deren Feststellung hänge vom Ausmaß der Produktionslücke und der erkennbaren Entwicklungstendenz ab. Die Landesregierung habe dargelegt, dass die maßgebenden wirtschaftswissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Institutionen für das Jahr 2011 noch eine signifikante negative Produktionslücke angenommen hätten. Deren Umfang habe im Vergleich mit früheren Krisenjahren eine ernsthafte Störung plausibel belegt. Der Haushaltsgesetzgeber habe auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren neue wirtschaftliche Prognosen beachtenswerter Stellen zur Kenntnis genommen und erörtert. Allerdings dürften die Darlegungspflichten angesichts der Eigenart des parlamentarischen Beratungsgangs nicht überspannt werden. Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit allen bis zum Gesetzesbeschluss theoretisch verfügbaren Stellungnahmen könne nicht erwartet werden.

d) Neben dem Ziel eines stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums spielten die weiteren Teilziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nur eine unterstützende und bestätigende Rolle. In diesem Rahmen sei die Annahme einer hohen absoluten Arbeitslosenzahl und einer durch die spürbar negative Produktionslücke begründeten konjunkturellen Arbeitslosigkeit nachvollziehbar. Die Preisniveaustabilität habe die Landesregierung als nicht gefährdet angesehen. Vertretbar sei ebenso, dass die Landesregierung wegen der tendenziell zunehmenden Nettoimporte und des übermäßigen Leistungsbilanzüberschusses Deutschlands das Wachstums- und Beschäftigungsziel für gefährdet gehalten habe.

e) Die Betrachtung der Entwicklungstendenz diene ersichtlich dazu, zufällig auftretende kurzfristige Schwankungen nicht sogleich als Nachweis einer Störungslage gelten zu lassen. Deshalb sei dieser Gesichtspunkt im Zusammenhang mit einem Nachtragshaushalt besonders betont worden. Bei einem Stammhaushalt, der ohnehin auf langfristige Prognosen abstelle, sei die Entwicklungstendenz hingegen im Ergebnis weniger bedeutsam. Der Sache nach habe sich die Landesregierung ausführlich mit den Entwicklungstendenzen befasst, indem sie eine Reihe von Risiken für die weitere gesamtwirtschaftliche Entwicklung angeführt habe. Danach habe wegen hoher Risiken nicht von einer gesicherten Aufwärtsbewegung ausge-

gangen werden dürfen. Bei der maßgeblichen langfristigen Perspektive sei zulässigerweise ergänzend auch auf Gefahren aus der sich für 2012 abzeichnenden Wachstumsschwächung abgestellt worden.

f) Die Absicht, die festgestellte Störungslage abzuwenden, habe der Haushaltsgesetzgeber unzweifelhaft zum Ausdruck gebracht. Hierzu genüge nach Feststellung der Störungslage die Darlegung der Abwehreignung. Der Forderung, ganz bestimmte störungsabwehrgeeignete Maßnahmen zu bezeichnen, seien jedoch durch das Gesamtdeckungsprinzip Grenzen gesetzt. Danach könne die erhöhte Kreditaufnahme nicht direkt bestimmten Ausgaben zugeordnet werden. Dementsprechend müsse der Haushaltsgesetzgeber auch nicht auf Einzelausgaben eingehen. Diesen Anforderungen genüge die Darlegung. Danach werde weiterhin eine verstärkte öffentliche Investitions- und Konsumnachfrage angestrebt, um zur Schließung der Produktionslücke beizutragen, das Wirtschaftswachstum zu stärken und die übrigen Teilziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu fördern. Inhalt und Umfang arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen sowie die erwarteten Ausgleichseffekte habe die Landesregierung benannt. Es gehe in erster Linie um Ausgaben für die – vor allem mittel- und langfristig, aber auch kurzfristig wirksamen – Maßnahmen im Bereich Bildung und frühkindliche Betreuung sowie für die kommunalen Haushalte und für Lohn- und Gehaltssteigerungen im öffentlichen Dienst. Die dabei angenommenen Multiplikatoreffekte für nicht investive Ausgaben stützten sich auf empirische Studien und stünden in Einklang mit dem normativen Konzept des Art. 83 Satz 2 LV NRW.

g) Unschädlich sei, dass die Landesregierung ihren Haushaltsentwurf nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Störungsabwehr begründet habe. Neben dem (kurzfristigen) Ziel der (kreditfinanzierten) Störungsabwehr sei auch das (mittel- und langfristige) Ziel der Haushaltskonsolidierung anzustreben. Die Ausführungen zur beabsichtigten Verringerung des strukturellen Defizits und zu den Grenzen möglicher Einsparungen bezögen sich nicht auf Maßnahmen zur kurzfristigen Abwehr konjunktureller Störungslagen. Hinsichtlich der zusätzlichen Ausgaben für Bildung und frühkindliche Förderung treffe der Einwand der Antragsteller, es seien keine kurz-

oder mittelfristigen, sondern allenfalls langfristige Entlastungswirkungen zu erwarten, im Kern zu. Diese Ausgaben seien nicht als Maßnahmen zur Abwehr einer konjunkturellen Störung angeführt worden, sondern als Hinweis auf die Koordination der Haushaltspolitik mit flankierenden gesetzgeberischen Maßnahmen und der längerfristigen Politik.

3. Der Landtag teilt im Wesentlichen die Einschätzung der Landesregierung. Er macht ergänzend geltend:

a) Die Anforderungen an eine Störungslage dürften weder übersteigert noch untertrieben werden. Es sei nicht Aufgabe der Verfassungsrechtsprechung, einer bestimmten bestrittenen ökonomischen Auffassung zur Durchsetzung zu verhelfen. Es könne lediglich eine nachvollziehbare Auseinandersetzung mit den verschiedenen divergierenden Einschätzungen verlangt werden. Der Haushaltsgesetzgeber habe sich weit über bisherige Üblichkeiten hinaus ausführlich mit den Tatbestandsvoraussetzungen und Zielsetzungen der Abwehr einer Störungslage auseinander gesetzt und damit seiner Darlegungslast genügt. Fundierte wissenschaftliche Ausführungen seien nicht erforderlich. Nicht verlangt werden könne, dass sich der Gesetzgeber mit den im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens veröffentlichten wirtschaftlichen Prognosen auseinander setzen müsse. Sonst müsste die Begründung laufend angepasst werden und einen erheblichen Umfang annehmen.

b) Trotz der von der Landesregierung berücksichtigten günstigeren Prognosen von Anfang 2011 sei die Einschätzung über eine fortbestehende Störungslage vertretbar. Die Unsicherheit der Prognosen werde daran erkennbar, dass sich die Konjunktur im weiteren Verlauf des Jahres 2011 wieder deutlich eingetrübt habe. Wenn nicht einmal die Wirtschaftswissenschaft in der Lage sei, sichere Aussagen oder Prognosen abzugeben, komme es umso mehr auf die politische Verantwortung und das politische Einschätzungsvermögen des Haushaltsgesetzgebers an.

c) Absicht und Eignung der erhöhten Kreditaufnahme zur Störungsabwehr seien ausreichend dargelegt. Über die anzusetzenden Multiplikatoren bestehe ein breites wirtschaftswissenschaftliches Meinungsspektrum, innerhalb dessen die Annahmen der Landesregierung vertretbar seien. Hinsichtlich der Bildungsausgaben habe das Finanzministerium sehr deutlich gemacht, dass neben der kurzfristigen Aufrechterhaltung der konjunkturellen Stimulierung eine langfristige Stärkung des Bildungsbereichs angestrebt sei. Die erhöhten Mittel für die Kommunen hätten gleichfalls stimulierende Wirkung. Selbst wenn sie genutzt würden, um Kredite abzulösen, eröffneten sich den Kommunen an anderer Stelle Möglichkeiten zur Kreditaufnahme, um mit diesen wiederum insbesondere Investitionen zu finanzieren.

d) Das Vorherigkeitsgebot sei nicht verletzt. Es stelle keine zwingende verfassungsrechtliche Regel auf, sondern begründe in erster Linie eine Mitwirkungspflicht der beteiligten Verfassungsorgane. Soweit es den verschiedenen Beteiligten aus rechtlichen oder sachlichen Gründen nicht möglich sei, das Haushaltsgesetz vor Beginn des Haushaltsjahres zu verabschieden, bestehe kein Verfassungsverstoß. Ausgehend davon sei die Verspätung sachlich gerechtfertigt. Sie sei im Wesentlichen auf den Regierungswechsel im Juli 2010 zurückzuführen. Um neue Akzente gerade in der Haushalts- und Finanzpolitik setzen zu können, sei es ohnehin nicht möglich gewesen, die durch den Regierungswechsel eingetretene Verzögerung bis zum Jahreswechsel aufzuholen. Zudem hätten der Nachtragshaushalt 2010 und seine verfassungsgerichtliche Überprüfung zu einer weiteren Verzögerung beigetragen. Selbst etwaige Verstöße führten nicht zur Nichtigkeit des Haushaltsgesetzes. Überwiegend werde zudem angenommen, dass verspätet verkündete Haushaltsgesetze verfassungsgemäß seien. Verstöße könnten allenfalls im Organstreit gerügt werden, nicht mit der Normenkontrolle.

B.

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

Das Haushaltsgesetz 2011 kann im Normenkontrollverfahren auf seine Vereinbarkeit mit der Landesverfassung geprüft werden, obwohl das Haushaltsjahr, für das es Geltung beansprucht, schon abgelaufen ist. Nach § 18 Abs. 3 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO NRW) behält eine Kreditermächtigung i. S. d. § 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO NRW, wie sie in § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2011 enthalten ist, bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes für das zweitnächste Haushaltsjahr ihre Geltung, wenn dieses nicht rechtzeitig verkündet wird. Das Haushaltsgesetz für das Jahr 2013 war im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung noch nicht verkündet. Ungeachtet dessen bliebe das Normenkontrollbegehren auch nach Außerkrafttreten aller Wirkungen des Haushaltsgesetzes weiterhin zulässig. Maßgeblich ist allein, dass das Gesetz zur Zeit der Antragstellung am 12. Juli 2011 noch galt (vgl. VerfGH NRW, OVGE 45, 308, 310; OVGE 49, 278, 281; BVerfGE 79, 311, 327 f.).

C.

Der Normenkontrollantrag ist in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet.

Das Haushaltsgesetz 2011 ist unter Verstoß gegen Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW zustande gekommen. Hieraus ergibt sich jedoch weder die Nichtigkeit des Gesetzes noch führt der Verfassungsverstoß zur Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes (dazu unten I.). Allerdings verstößt das Haushaltsgesetz 2011 gegen Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW und ist nichtig, soweit die in den Haushaltsplan eingestellten Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschreiten (dazu unten II.).

I.

Das Haushaltsgesetz 2011 ist zwar unter Verstoß gegen Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW zustande gekommen (dazu unten 1.). Dies führt jedoch weder zur Nichtigkeit noch zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes (dazu unten 2.).

1. Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW schreibt vor, dass der Haushaltsplan vor Beginn des Haushaltsjahres durch das Haushaltsgesetz festzustellen ist. Das Vorherigkeitsgebot nach dieser Bestimmung begründet eine zwingende Verpflichtung, um die Budgethoheit des Parlaments auch in zeitlicher Hinsicht zu sichern. Es enthält eine grundsätzlich verbindliche Terminvorgabe und verpflichtet alle am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Verfassungsorgane, an seiner Einhaltung mitzuwirken. Hierzu gehört die Pflicht der Landesregierung, den Haushaltsentwurf so rechtzeitig vorzulegen, dass das Haushaltsgesetz noch vor Beginn der nächsten Haushaltsperiode verkündet und in Kraft gesetzt werden kann. Auch im etatlosen Zustand besteht 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 (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 30. Oktober 2012 – VerfGH 12/11 –, NWVBl. 2013, 55, 56 f. = juris, Rn. 51 ff., 56 ff.). 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. Etwas anderes kann allenfalls dann gelten, wenn 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 (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 30. Oktober 2012 – VerfGH 12/11 –, NWVBl. 2013, 55, 58 = juris, Rn. 65; BVerfGE 119, 96, 123).

Gemessen daran ist das Haushaltsgesetz 2011 wegen Verstoßes gegen Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW in formell verfassungswidriger Weise zustande gekommen. Bereits in seinem Urteil vom 30. Oktober 2012 – VerfGH 12/11 – hat der Verfassungsgerichtshof entschieden, dass den Verzögerungen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2011 durch die Entscheidung der Landesregierung, nach der Neuwahl im Jahr 2010 zunächst einen Nachtragshaushalt für das Jahr 2010 aufzustellen, kein zwingender Charakter zukam. Die Einbringung eines Nachtragshaushalts befreit nicht von der Verpflichtung, rechtzeitig mit den Vorbereitungen für den Haushaltsentwurf des Folgejahres zu beginnen. Auf sich beruhen kann, ob die besonderen Umstände der Regierungsbildung im Wahljahr 2010 auch unabhängig

von der Aufstellung eines Nachtragshaushalts für 2010 eine Rechtfertigung dafür boten, mit der Erarbeitung des Entwurfs für das Haushaltsgesetz 2011 bis zum 21. Dezember 2010 zu warten. Jedenfalls war angesichts der üblichen Dauer eines Haushaltsgesetzgebungsverfahrens von etwa drei Monaten (vgl. § 30 Satz 1 LHO NRW; LT-Drs. 7/617, S. 23, und 7/618, S. 163) die weitere Verzögerung nicht durch zwingende Gründe gerechtfertigt. Der Haushaltsentwurf wurde trotz bereits eingetretenen erheblichen Verzugs zusammen mit einer Ergänzung erst 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. Soweit hierzu angekündigt worden war, die Landesregierung habe sich aus Respekt vor dem Verfassungsgerichtshof entschlossen, den Haushaltsentwurf erst nach der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof vom 15. Februar 2011 in den Landtag einzubringen, ist weder dargelegt noch ersichtlich, dass konkret beabsichtigt – und bei der gewählten Zeitplanung überhaupt möglich – war, mit Blick auf die in einer mündlichen Verhandlung lediglich zu erwartenden Andeutungen zu allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen an Haushaltsgesetze den Haushaltsentwurf für das Jahr 2011 kurzfristig noch abzuändern. Das Vorherigkeitsgebot des Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV NRW gibt keinen Raum für eine Zurückstellung des Gesetzgebungsverfahrens wegen eines ein anderes Haushaltsjahr betreffenden verfassungsgerichtlichen Verfahrens.

Im Übrigen war eine weitere Verzögerung auch deshalb nicht zu rechtfertigen, weil die Voraussetzungen für eine zulässige Überschreitung der Regelverschuldungsgrenze in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung seit langem geklärt waren. Die hieraus folgenden Darlegungsanforderungen an den Gesetzgeber hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahr 1989 im Einzelnen aufgezeigt und zugleich klargestellt, dass künftig eine Darlegung im erforderlichen Umfang verfassungsgerichtlich überprüft werde (vgl. BVerfGE 79, 331, 344 ff., 346; bestätigt durch BVerfGE 119, 96, 137 ff., 146). Diese Grundsätze hat der Verfassungsgerichtshof schon 2003 für die nordrhein-westfälische Landesverfassung herangezogen (vgl. VerfGH NRW, OVGE 49, 278, 285).

2. Die Verletzung des Vorherigkeitsgebots führt allerdings weder zur Nichtigkeit noch zur Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes. Es ist nämlich zwischen den verfassungsrechtlichen Folgen einer Verletzung der organschaftlichen Handlungspflichten in der Entstehung des Haushaltsgesetzes und den Rechtsfolgen für das unter etwaiger Verletzung solcher Handlungspflichten zustande gekommene Haushaltsgesetz zu unterscheiden. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist bereits geklärt, dass ein Verstoß gegen das Vorherigkeitsgebot die Wirksamkeit des Haushaltsgesetzes unberührt lässt (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 30. Oktober 2012 – VerfGH 12/11 –, NWVBl. 2013, 55, 57 = juris, Rn. 61; BVerfGE 119, 96, 121). Das wird in Art. 82 LV NRW vorausgesetzt und hat seinen Grund darin, dass ein wegen Verstoßes gegen das Vorherigkeitsgebot unwirksames Haushaltsgesetz andernfalls nicht einmal nachträglich wirksam erlassen werden könnte.

Darüber hinaus führt der in der Verzögerung liegende Verfassungsverstoß nicht zur Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes. Verletzt ist nur die verfassungsrechtlich grundsätzlich verbindliche Terminvorgabe an den Haushaltsgesetzgeber, wodurch es zu einer Beeinträchtigung der Budgethoheit des Parlaments in zeitlicher Hinsicht kommt (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 30. Oktober 2012 – VerfGH 12/11 –, NWVBl. 2013, 55, 57 f. = juris, Rn. 58, 65). Das Haushaltsgesetz behebt diesen Verfassungsverstoß. Es kann für den Rest des Jahres seine von der Verfassung vorgesehene Leitungsfunktion für den Haushalt noch erfüllen. Für den bereits verstrichenen Zeitraum des Haushaltsjahres erfolgt wenigstens eine rückwirkende parlamentarische Billigung des Haushalts. Diese ist als solche verfassungsrechtlich nicht deshalb zu beanstanden, weil sie entgegen dem Vorherigkeitsgebot nachträglich erfolgt. Vielmehr liegt darin auch nach Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes nur ein Verstoß gegen eine Handlungspflicht der in der Haushaltsgesetzgebung zusammenwirkenden Verfassungsorgane.

II.

Das Haushaltsgesetz 2011 verstößt gegen Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW und ist nichtig (§ 49 Satz 1 VerfGHG NRW), soweit die in den Haushaltsplan eingestellten Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschreiten.

1. Prüfungsstab hinsichtlich der Höhe der im Haushaltsgesetz 2011 zugelassenen Kreditaufnahme ist Art. 83 LV NRW. Ob sich darüber hinaus aus den Vorgaben des Grundgesetzes zur Einhaltung der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 Sätze 1 und 5 GG) weitergehende verfassungsrechtliche Anforderungen ergeben können, die der Beurteilung durch den Verfassungsgerichtshof unterliegen, kann auf sich beruhen. Den Ländern ist durch Art. 143 d Abs. 1 Satz 3 GG die Befugnis eingeräumt, im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG abzuweichen. Davon hat das Land Nordrhein-Westfalen insofern Gebrauch gemacht, als es Art. 83 LV NRW bisher noch unverändert gelassen hat. Das Gebot des Art. 143 d Abs. 1 Satz 4 GG, die Haushalte der Länder so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllt wird, eröffnet als Zielvorgabe weite Spielräume. Hieraus ist angesichts der bis 2020 verbleibenden Zeitspanne jedenfalls für den Haushalt 2011 noch keine konkrete verfassungsrechtliche Verpflichtung abzuleiten.

Nach Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW dürfen die Einnahmen aus Krediten entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Von dieser Regelverschuldungsgrenze darf nach gefestigter Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW grundsätzlich nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und darüber hinaus allenfalls zur Bewältigung exzeptioneller Son-

dersituationen abgewichen werden (vgl. VerfGH NRW, OVGE 51, 262, 265; OVGE 53, 297, 304).

In der gesamtwirtschaftlichen Normallage ist die Ermächtigung zur Kreditaufnahme in doppelter Weise beschränkt: Sie darf zum einen das Maß dessen nicht überschreiten, was in Wahrung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geboten erscheint. Die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verlangen, die Kreditaufnahme zu dosieren. Daraus folgt die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers, Spielräume zur Verschuldungsbegrenzung oder gar -rückführung zu nutzen. Zum anderen bildet die Investitionssumme in der Normallage die Obergrenze, die im jeweiligen Haushaltsjahr weder aus Gründen der Bedarfsdeckung noch aus wirtschaftspolitischen oder sonstigen Erwägungen überschritten werden darf (vgl. VerfGH NRW, OVGE 49, 279, 284 f.).

Nur ausnahmsweise darf die Nettokreditaufnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts über den Investitionsausgaben liegen (vgl. die Gesetzesbegründung, LT-Drs. 7/617, S. 11). Sinn der Ausnahmeregelung ist, dass der Staat jedenfalls nicht dazu verpflichtet sein soll, aus konjunkturellem Abschwung resultierende Mindereinnahmen und Mehrausgaben statt durch Kreditaufnahmen durch weitere Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen auszugleichen (vgl. BVerfGE 79, 311, 331 ff., 341, und BVerfGE 119, 96, 138 f. zum vergleichbaren Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a. F.). Die Inanspruchnahme der Ausnahmevorschrift ist jedoch erst dann gerechtfertigt, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar droht. Für die Annahme einer solchen Störungslage kommt es weniger auf die zu einzelnen Teilzielen des § 1 Satz 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 – StWG – (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum) gegebenen Daten als auf die darin erkennbare Entwicklungstendenz an. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht meint nicht die volle und nachhaltige Erreichung aller Teilziele zugleich, sondern eine relativ-optimale Gleichgewichtslage in der Realisierung der Teilziele, die

untereinander in einem Spannungsverhältnis stehen können und oftmals nicht ohne wechselseitige Abstriche realisierbar sind. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht unterliegt ständigen Schwankungen und erscheint stets als prekär. Diese Labilität allein rechtfertigt aber noch nicht die Annahme einer Störungslage (vgl. BVerfGE 79, 311, 339, sowie VerfGH NRW, OVG 53, 297, 307 f.).

Die erhöhte Kreditaufnahme muss darüber hinaus nach Umfang und Verwendung geeignet sein, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Es reicht nicht aus, dass eine erhöhte Kreditaufnahme durch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts veranlasst ist, sie muss darüber hinaus final auf die Abwehr dieser Störung bezogen sein (BVerfGE 79, 311, 339 ff.; BVerfGE 119, 96, 140 jeweils zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG a. F.).

Bei der Beurteilung, ob eine ernste und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht und ob eine erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet ist, wird dem Haushaltsgesetzgeber entsprechend den vom Bundesverfassungsgericht zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a. F. entwickelten Grundsätzen ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zugestanden (vgl. VerfGH NRW, OVG 53, 297, 305 f.). Grundsätzlich hat er eine Abwägungsentscheidung zu treffen, in welcher Höhe er eine Kreditaufnahme nach den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts für erforderlich hält. Als Folge vorangegangener Fehleinschätzungen können sich die Entscheidungsspielräume von Parlament und Regierung faktisch verengen. Rechtlich werden sie dadurch weder beseitigt noch verkürzt (vgl. BVerfGE 119, 96, 147). Der danach in erster Linie politisch zu verantwortenden Entscheidung setzt jedoch die Verfassung einen Rahmen, dessen Einhaltung verfassungsgerichtlicher Nachprüfung unterliegt. Die Ordnungsfunktion der Finanzverfassung schließt es aus, die verfassungsrechtlichen Vorgaben als Recht von minderer Geltungskraft anzusehen, das etwa bis zur Willkürgrenze abweichenden Handhabungen zugänglich ist (vgl. BVerfGE 119, 96, 146; BVerfGE 79, 311, 342; BVerfGE 72, 330, 388 ff.). Aus der verfassungsrechtlich fundierten Publizitätspflicht für den Haushalt ergibt sich im Hinblick auf den Ausnahmecharakter der Befugnis zur Überschreitung der Regelverschul-

dungsgrenze eine Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren für die Erfüllung ihrer Voraussetzungen. Seit der entsprechenden Klarstellung durch das Bundesverfassungsgericht sind die aus dieser Obliegenheit folgenden Anforderungen als bekannt vorauszusetzen (vgl. BVerfGE 79, 311, 344, 346, unter Bezugnahme auf BVerfGE 34, 9, 26). Der Verfassungsgerichtshof hat diese Grundsätze auf die inhaltsgleiche Regelung in Art. 83 Satz 2 LV NRW übertragen (vgl. VerfGH NRW, OVGE 49, 279, 285; OVGE 53, 297, 305 f.).

Hiernach sind im Gesetzgebungsverfahren darzulegen die Diagnose, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist, die Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme diese Störung abzuwehren, und die begründete Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann, sie also zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet erscheint. Der Haushaltsgesetzgeber hat zu erkennen zu geben, ob er mit der Beurteilung der gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung übereinstimmt oder aus welchen Gründen er abweicht (vgl. BVerfGE 79, 311, 343 ff., erneut bestätigt durch BVerfGE 119, 96, 137 ff., 146). Weitergehend wird in der landesverfassungsgerichtlichen Judikatur teilweise verlangt, die Eignung zur Störungsabwehr im Einzelnen darzulegen durch Benennung von Inhalt und Umfang bestimmter arbeitsmarkt- oder wirtschaftspolitischer Maßnahmen und die Angabe, welcher Ausgleichseffekt im jeweiligen Haushaltsjahr erwartet wird (vgl. MVVerfG, LKV 2006, 23, 25; VerfGH Berlin, NVwZ 2004, 210, 212, 215 f.; NdsStGH, NVwZ 1998, 1288, 1291).

Die auf diese Weise darzulegenden Beurteilungen und Einschätzungen müssen nicht nur frei von Willkür sein; sie müssen auf Grund der vorliegenden wirtschaftlichen Daten und vor dem Hintergrund der Aussagen der relevanten Institutionen der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung sowie der Auffassungen in Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft nachvollziehbar und vertretbar erscheinen (vgl. BVerfGE 79, 311, 344; BVerfGE 119, 96, 140 f., 146). Entscheidend ist nicht der Umfang der Darlegungen. Die Vertretbarkeit beurteilt sich vielmehr danach, ob sich die Ausführungen substantiell am Ausnahmecharak-

ter von Art. 83 Satz 2 LV NRW orientieren, damit die Vorschrift ihre begrenzende Wirkung zum Schutz künftiger Generationen behält (vgl. VerfGH NRW, OVG 51, 262, 267 f.; OVG 53, 297, 308). Das dabei zu beachtende Erfordernis, maßgeblich vor allem die Entwicklungstendenz in den Blick zu nehmen, die in den Daten zu den einzelnen Teilzielen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zum Ausdruck kommt, verlangt für das jeweilige Haushaltsjahr den nachvollziehbaren Beleg deutlicher Anzeichen für einen ausnahmsweise bestehenden oder drohenden konjunkturellen Abschwung, der durch Kreditaufnahme auszugleichende Mindereinnahmen und Mehrausgaben erwarten lässt.

Das Erfordernis, die materielle Vertretbarkeit der Annahme der Voraussetzungen von Art. 83 Satz 2 LV NRW darzulegen, verlangt keinen wirtschaftswissenschaftlichen Diskurs anhand aller bis zum Gesetzesbeschluss theoretisch verfügbaren Stellungnahmen. Die Landesregierung und die Landtagsmehrheit dürfen sich grundsätzlich auf die Berücksichtigung der wesentlichen relevanten Institutionen zur Beurteilung der konjunkturellen Entwicklung beschränken (z. B. Sachverständigenrat, EU, IWF, OECD, Bundesbank, BMF, Gemeinschaftsdiagnose, RWI, Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder). Deren Annahmen müssen allerdings zutreffend wiedergegeben und nachvollziehbar gewürdigt werden. Der Umfang der gebotenen Darlegung hängt danach maßgeblich von den wirtschaftlichen Rahmendaten ab. Lassen diese unzweifelhaft einen deutlichen konjunkturellen Abschwung erkennen, sind die Anforderungen an eine nachvollziehbare Darlegung geringer. Demgegenüber intensiviert sich die Darlegungslast in einer Aufschwungphase mit unerwartet hohen staatlichen Einnahmen. Soll gleichwohl ausnahmsweise eine ernste und nachhaltige konjunkturelle Störungslage vorliegen, muss dies nachvollziehbar auch in Auseinandersetzung mit gegebenenfalls divergierenden fachwissenschaftlichen Auffassungen widerspruchsfrei dargelegt werden.

Darüber hinaus müssen sich die Landesregierung und die Landtagsmehrheit mit aktuellen Erkenntnissen substanziell auseinandersetzen, die zentrale Punkte ihrer eigenen Argumentation betreffen und zum Gegenstand parlamentarischer Bera-

tungen gemacht werden. Das gilt jedenfalls in dem Umfang, in dem dies innerhalb des Zeitplans für das Gesetzgebungsverfahren noch zumutbar möglich ist. Solange sich die Landtagsmehrheit selbst in der Lage sieht, auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren, ist ihr zuzumuten, dies in schlüssiger Form und nicht selektiv zu tun.

2. Diesen Maßstäben wird das Haushaltsgesetz 2011 nicht gerecht.

Die gemäß Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW im Regelfall einzuhaltende Verschuldungsgrenze wird durch die im Haushaltsgesetz 2011 ausgesprochene Kreditermächtigung um 897,8 Mio. Euro überschritten. Dieser Betrag ist zwischen den Beteiligten nicht umstritten. Er ergibt sich aus der Differenz zwischen der im Kreditfinanzierungsplan genannten Nettoneuverschuldung in Höhe von 4.819,8 Mio. Euro und den in den Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans dargestellten Bruttoinvestitionen, vermindert um die in den Obergruppen 33 und 34 aufgeführten Zuweisungen, Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen, die aus anderen öffentlichen Haushalten stammen und dort investiv berücksichtigt werden (vgl. §§ 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG, 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 LHO NRW i. V. m. den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Nordrhein-Westfalen – VV-HS – vom 27. Juni 2003, MBl. NRW. S. 696, in der Fassung des Erlasses vom 21. September 2009, MBl. NRW. S. 449; siehe dazu VerfGH NRW, OVG 51, 262, 263). Die auf diese Weise ermittelten „Ausgaben für Investitionen“ betragen 3.922,0 Mio. Euro.

Die Überschreitung der Regelkreditgrenze ist nach den oben unter 1. angeführten Maßstäben nicht gerechtfertigt. Zwar hat die Landesregierung und ihr folgend die Landtagsmehrheit angenommen, dass im Jahr 2011 trotz unverkennbarer konjunktureller Erholung noch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorlag. Die dieser Einschätzung zu Grunde liegenden ausführlichen Darlegungen genügen jedoch nicht dem Zweck der Ausnahmenvorschrift in Art. 83 Satz 2 LV NRW. Eine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts unter maßgeblicher Berücksichtigung der Entwicklungstendenz der ein-

schlägigen Konjunkturdaten wird nicht nachvollziehbar dargelegt. Die Ausführungen sind methodisch widersprüchlich.

Der Haushaltsgesetzgeber hat anhand der Entwicklungstendenz der vorliegenden Konjunkturdaten nicht hinreichend dargelegt, dass im Jahr 2011 (noch) eine konjunkturelle Ausnahmesituation vorlag. Das Jahr 2011 war auch aus Sicht der Landesregierung von einem kräftigen Wirtschaftswachstum mit hohen Steuereinnahmen geprägt (dazu unten a). Bei hohen Haushaltseinnahmen und anhaltend positiver Entwicklungstendenz des Wirtschaftswachstums genügte es nicht dem Ausnahmecharakter des Art. 83 Satz 2 LV NRW, zur Begründung einer Störung des Wachstumsziels hauptsächlich auf den Umfang der im Jahr 2011 noch negativen Produktionslücke und erhebliche Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung abzustellen (dazu unten b). Zudem beruht die Argumentation in entscheidenden Punkten auf Konjunkturdaten, die bereits zu einem Zeitpunkt überholt und überarbeitungsbedürftig waren, in dem aktuelle Erkenntnisse im Gesetzgebungsverfahren noch hätten berücksichtigt werden können (dazu unten c). Auch die Erwägungen zu den weiteren Teilzielen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zeigen keine ernsthafte konjunkturelle Ausnahmesituation auf (dazu unten d).

a) Der Haushaltsgesetzgeber hat nicht aufgezeigt, dass im Jahr 2011 eine rezessive Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorlag oder unmittelbar drohte. Die Annahme, im Jahr 2011 habe noch ein Abschwung vorgelegen oder unmittelbar bevorstanden, wurde im Gesetzgebungsverfahren von niemandem vertreten. Auch Landesregierung und Landtagsmehrheit gingen nicht davon aus, dass sich anhand der vorliegenden Konjunkturdaten Anzeichen für einen im Haushaltsjahr bestehenden oder konkret drohenden konjunkturellen Abschwung ergaben. Im Gegenteil erwarteten sie in Übereinstimmung mit sämtlichen Wirtschaftsforschungsinstituten eine unerwartet kräftige konjunkturelle Erholung mit vergleichsweise hohen Steuereinnahmen.

Ausweislich der Gesetzesbegründung vom 15. Februar 2011 waren zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens nach einem Rekordwachstum im Jahr 2010 um etwa

3,5 % für 2011 Wachstumsraten für den Bund zwischen 1,7 und 2,2 % erwartet worden. Die Landesregierung rechnete im Land Nordrhein-Westfalen mit einem jeweils nur knapp darunter liegenden Wachstum. Damit war 2011 nach ihrer eigenen Bewertung das zweite Wachstumsjahr in Folge nach der Rezession 2009. In der Ausschussanhörung am 23. März 2011 waren sich alle Wirtschaftssachverständigen einig, dass das im Jahr 2011 anhaltende Wachstum kräftiger ausfallen werde als noch einige Monate zuvor angenommen. Der Vertreter des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln verwies auf Berechnungen der Arbeitsgemeinschaft Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder und Prognosen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung – RWI – (LT-Stellungnahme 15/420). Der Vertreter des RWI bezog sich auf den aktuellen Konjunkturbericht seines Instituts, wonach sich die deutsche Wirtschaft in einem kräftigen Aufschwung befand und für 2011 ein um 2,9 % erhöhtes Bruttoinlandsprodukt erwartet wurde (LT-Stellungnahme 15/429). In dieser Untersuchung wurde schon das ganze Jahr 2010 mit einer Wahrscheinlichkeit von fast 100 % als Aufschwungphase bewertet (vgl. RWI-Konjunkturbericht, Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland zur Jahreswende 2010/2011, Stand: 7. März 2011, S. 43). Ausweislich der Stellungnahme des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung waren die im Februar 2011 zwischen 2 und 2,5 % liegenden BIP-Wachstumsprognosen der verschiedenen Institute nur einen Monat später auf Werte zwischen 2,2 % und 3,0 % angehoben worden (vgl. LT-Stellungnahme 15/398, S. 2). Im Frühjahrsgutachten der Institute der Gemeinschaftsdiagnose von Anfang April 2011 war für 2011 eine Wachstumsrate von 2,8 % ausgewiesen bei einem Prognoseintervall zwischen 2 % und 3,6 %.

Ohne auf konkrete aktuelle Prognosewerte zu Wachstumsraten einzugehen, bestätigte der Finanzminister in seinen Ausführungen vom 7. April 2011, dass ausnahmslos alle Institutionen für das Jahr 2011 eine sehr deutliche und gegenüber dem Jahr 2010 trotz Abschwächung noch spürbare Erholung der deutschen Wirtschaft unterstellten (LT-Vorlage 15/550, S. 6). Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde wiederholt die überraschend positive Entwicklung hervorgehoben. In der Plenardebatte am 14. April 2011 sprach der Abgeordnete Börschel als Ver-

treter der die Regierung mittragenden SPD-Fraktion davon, die Bundesregierung scheine ihre Wachstumsprognose auf 2,6 % korrigieren zu wollen (LT-Plenarprotokoll 15/32, S. 3109). Der Wirtschaftsminister erklärte, der Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen gehe es so gut wie nie. Mittelstand und Handwerk verzeichneten die beste Stimmung seit 1990 (LT-Plenarprotokoll 15/32, S. 3003 f.).

Der Haushaltsgesetzgeber folgte den in kurzen Abständen mehrfach nach oben korrigierten Wachstumsannahmen, indem er schrittweise in zwei Ergänzungsvorlagen insgesamt 1,8 Mrd. Euro konjunkturbedingte Mehreinnahmen gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf veranschlagte. Wegen der guten Wirtschaftsentwicklung rechnete der Finanzminister schon Mitte Februar 2011 mit 1.120 Mio. Euro höheren Steuereinnahmen als im Vorjahr (vgl. LT-Vorlage 15/396, S. 4). Auf dieser Basis plante er im Vergleich zum Haushaltsentwurf von Ende Dezember 2010 in einer Ergänzung von Mitte Februar 2011 um 500 Mio. Euro höhere Steuereinnahmen ein (LT-Drs. 15/1300, S. 2). Nur knapp zwei Monate später konnten wegen der erneut deutlich verbesserten konjunkturellen Situation nochmals Mehreinnahmen in Höhe von 1.300 Mio. Euro veranschlagt werden (LT-Drs. 15/1720, Änderung zu Einzelplan 20, Kapitel 20 020, Titel 371 20). Der Ansatz der Steuereinnahmen einschließlich globaler Mehreinnahmen lag danach mit gut 40 Mrd. Euro in einer Größenordnung, die zuvor nur in den Jahren 2007 und 2008 überschritten worden war (vgl. Landesrechnungshof NRW, Jahresbericht 2012, LT-Drs. 16/860, S. 64).

b) Bei diesem Befund hoher Haushaltseinnahmen und anhaltend positiver Entwicklungstendenz des Wirtschaftswachstums genügte es nicht dem Ausnahmecharakter des Art. 83 Satz 2 LV NRW, zur Begründung einer Störung des Wachstumsziels hauptsächlich auf den Umfang der im Jahr 2011 noch negativen Produktionslücke und erhebliche Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung abzustellen (vgl. LT-Drs. 15/1000, S. 41; LT-Vorlage 15/550, S. 3 ff.). Insbesondere ließ sich die Ernsthaftigkeit der Störung nicht durch den Hinweis nachvollziehbar belegen, die für 2011 ermittelte spürbar negative Produktionslücke sei im Umfang so groß wie in früheren Rezessions- und Stagnationsphasen (vgl. LT-Vorlage 15/550, S. 6 f.).

Mit dieser Argumentation blendete die Landesregierung aus, dass sie trotz der angenommenen Produktionslücke im Jahr 2011 mit vergleichsweise hohen und steigenden Einnahmen rechnete und die Entwicklungstendenz des Wachstums nach sämtlichen Einschätzungen seit dem Einbruch 2009 über mehrere Jahre hinweg eindeutig positiv war. Darin unterschied sich die kräftige Aufschwungphase des Jahres 2011 durchgreifend von den vom Finanzminister zum Vergleich herangezogenen früheren Stagnations- oder gar Rezessionsphasen. Das Abstellen auf die Produktionslücke war unter diesen Umständen nicht hinreichend, denn die Verfassung verlangt in einer länger anhaltenden ausgeprägten Wachstumsphase mit hohen und weiter steigenden Steuereinnahmen grundsätzlich, Spielräume zur Verschuldungsbegrenzung oder gar -rückführung zu nutzen. Eine Ausweitung der Verschuldung oder sogar eine über den veranschlagten Investitionsausgaben liegende Nettokreditaufnahme sieht sie für derartige Fälle – unabhängig vom ökonomischen Standpunkt – nicht vor. Insbesondere bedarf es bei stark steigenden Einnahmen keiner Kreditaufnahme, um dem Zweck der Regelverschuldungsgrenze entsprechend wegfallende Steuereinnahmen ohne Aufgabenkürzungen ausgleichen zu können (vgl. BVerfGE 79, 311, 341, 350 f.). Auch der bloße Rückgang der Steigerungsrate in den Jahren 2011 und 2012 im Vergleich zum Rekordwachstumsjahr 2010 reicht angesichts dieser weiterhin eindeutig positiven Tendenzen nicht hin, um die Gefahr einer nachhaltigen konjunkturellen Störungslage nachvollziehbar zu begründen.

Das Abstellen auf den Umfang der angenommenen Produktionslücke war auch deshalb zur Annahme der Störungslage nicht geeignet, weil der Gesetzgeber selbst ihretwegen nicht mit nennenswerten Einnahmeeinbußen im Vergleich zur konjunkturellen Normallage rechnete. Er erwartete 2011 Steuereinnahmen in Höhe von über 40 Mrd. Euro, nachdem im Haushaltsentwurf nachträglich 1,8 Mrd. Euro zusätzliche Einnahmen veranschlagt worden waren. Dabei ist unerheblich, ob der Wachstumseinbruch von 2009 durch die anschließende wirtschaftliche Erholung im Jahr 2011 bereits wieder voll aufgeholt war. Normale Steuereinnahmen liegen nicht erst bei Vollaustattung der Produktion vor. Nicht jedes Zurückbleiben der Wirtschaftslage hinter ihren Möglichkeiten rechtfertigt die Annahme einer ernsthaft-

ten und nachhaltigen Störungslage. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht meint gerade nicht, dass alle Konjunkturkomponenten optimal erreicht werden. Im verfassungsgerichtlichen Verfahren hat die Landesregierung selbst eingeräumt, eine Störungslage ergebe sich nicht schon aus einer negativen Produktionslücke; entscheidend seien vielmehr ihr Ausmaß und die erkennbare Entwicklungstendenz. Nicht hinreichend nachvollziehbar bleibt dabei indessen, weshalb sich aus dem Ausmaß der Produktionslücke trotz der hohen für das Jahr 2011 veranschlagten Einnahmen ein konjunkturelles Finanzierungsdefizit ergeben haben sollte, das die Überschreitung der Regelverschuldungsgrenze ausnahmsweise rechtfertigen konnte. Dies gilt erst recht mit Blick auf die Entwicklungstendenz. Nach allen angeführten Schätzwerten verringerte sich die negative Produktionslücke seit 2009 von Jahr zu Jahr deutlich. Der Vertreter des RWI wies in der Ausschussanhörung am 23. März 2011 darauf hin, dass fast alle genannten Institutionen bereits ohne konjunkturelle Maßnahmen des Haushaltsgesetzgebers spätestens 2013 oder 2014 eine geschlossene Produktionslücke voraussagten (LT-Ausschussprotokoll 15/149, S. 16). Nach Darstellung des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung in seinem zum Nachtragshaushaltsgesetz 2010 abgegebenen Finanzwissenschaftlichen Kurzgutachten vom 7. Februar 2011, auf dessen Erkenntnisse die Landesregierung im Wesentlichen zurückgegriffen hat, erwarteten die meisten relevanten Institutionen die Auflösung der Produktionslücke nicht vor dem Jahr 2012/2013. Berechnungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hatten darüber hinaus schon im Herbst 2010 ergeben, dass das Produktionspotenzial wider Erwarten durch die Finanzkrise nicht erkennbar beeinträchtigt worden war (vgl. Jahresgutachten 2010/11, BT-Drs. 17/3700, S. 47).

Vor diesem Hintergrund boten bei eindeutig rückläufiger Produktionslücke die weiter verringerten, aber noch negativen Werte für 2012 keinen ausreichenden Beleg dafür, dass mit dem Vorliegen einer ernsthaften und nachhaltigen Störung gerechnet werden musste. Dasselbe gilt für die hieraus abgeleitete und nicht weiter belegte Schlussfolgerung, die Folgen der Krise seien hartnäckiger, als es in manchen

recht oberflächlichen Einschätzungen zum Ausdruck komme (vgl. LT-Vorlage 15/550, S. 6 f.).

Eine ernsthafte Störungslage hat die Landesregierung auch nicht nachvollziehbar mit den von ihr angeführten gesamtwirtschaftlichen Risiken begründet. Diese haben nicht dazu geführt, dass auch nur einzelne Wirtschaftsforschungsinstitute eine negative Konjunkturprognose für das Jahr 2011 abgegeben haben. Im Gegenteil waren sämtliche Wachstumsprognosen innerhalb kurzer Zeit laufend nach oben korrigiert worden. Gemessen daran hatten die angeführten Risiken nach übereinstimmender Bewertung aller Konjunkturprognosen kein über stets vorhandene Unsicherheiten hinausgehendes Gewicht, das für das Jahr 2011 eine negative Konjunkturlage im Sinne einer außergewöhnlichen, nachhaltigen Störungslage hätte belegen können (vgl. zu den Anforderungen VerfGH NRW, OVGE 53, 297, 307 f.). Die Landesregierung hat die von ihr bezeichneten Risiken nicht zum Anlass genommen, ihre Einnahmeerwartungen nach unten zu korrigieren, sondern ist den aktuellen Konjunkturprognosen gefolgt, indem sie deutlich höhere Einnahmen als ursprünglich geplant veranschlagt hat. Gemessen daran war es methodisch widersprüchlich, das Fortbestehen einer Störungslage mit Risiken zu begründen, die nach der eigenen Überzeugung die erwarteten höheren Einnahmen nicht in Frage stellten.

Die in der Begründung der Landesregierung besonders hervorgehobenen Risiken, die aus dem Ausstieg aus der zuvor sehr expansiven Wirtschaftspolitik der Industrieländer im Jahr 2011 resultierten (vgl. LT-Vorlage 15/550, S. 5), können angesichts der außerordentlich günstigen Konjunkturerwartungen nicht im Einklang mit Art. 83 Satz 2 LV NRW zur Begründung einer konjunkturellen Ausnahmesituation herangezogen werden. Diese Betrachtungsweise würde dazu führen, dass die Regelverschuldungsgrenze umso häufiger und länger überschritten werden dürfte, je höher die Verschuldung in vorangegangenen Rezessionen ausgedehnt worden ist. Die verfassungsrechtlich gebotene Dosierung der Kreditaufnahme entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verlangt jedoch, selbst in konjunkturellen Störungslagen zum Ausgleich für Einnahmeausfälle Kre-

ditaaufnahmen nur in dem Umfang vorzusehen, dass hierauf bei normalisierter Einnahmeentwicklung wieder verzichtet werden kann oder zumindest die Kredite hinter der Höhe der anrechenbaren Investitionen zurückbleiben. Eine hiergegen verstoßende frühere Haushaltspolitik und daraus folgende Umstellungsschwierigkeiten erhöhen nicht den Spielraum des Gesetzgebers zu einer nicht nur auf Ausnahmefälle beschränkten Überschreitung der Regelverschuldungsgrenze (vgl. BVerfGE 79, 311, 340). Den von einzelnen Ökonomen hervorgehobenen Gefahren eines sprunghaften Umstiegs von einer expansiven auf eine restriktive Haushaltspolitik kann nach geltendem Verfassungsrecht nicht dadurch begegnet werden, dass eine übermäßig hohe Kreditaufnahme über lange Zeiträume konjunktureller Aufschwungphasen hinweg aufrecht erhalten wird.

c) Die Argumentation der Landesregierung, die maßgeblich auf das Ausmaß der niedrigsten Werte für die Produktionslücke im Jahr 2011 in Höhe von -1,9 % (OECD), -1,5 % (IWF) und -1,2 % (Sachverständigenrat) abstellte (vgl. LT-Vorlage 15/550, S. 7 f.), war auch deshalb verfassungsrechtlich nicht mehr vertretbar, weil diese Werte überholt und überarbeitungsbedürftig waren. Diese Schätzungen entstammten ausnahmslos den Herbstprognosen 2010, die aber im maßgeblichen Zeitraum der Gesetzgebungsberatungen durch die wirtschaftliche Entwicklung überholt waren. Auch aus Sicht der Landesregierung bedurften die Produktionslückenschätzungen von Herbst/Winter 2010 im Frühjahr 2011 an sich einer Neuberechnung unter Berücksichtigung aktualisierter Wachstumsraten (LT-Vorlage 15/550, S. 8). Bereits danach drängte sich die besondere Bedeutung neuer Rechenwerte im Kontext mit der ganz zentral auf die Größenordnung der negativen Produktionslücke abstellenden Argumentation der Landesregierung auf.

Verfassungsrechtlich nicht mehr vertretbar ist der in der Verwendung dieser veralteten Daten liegende methodische Widerspruch. Während der Finanzminister aus den angehobenen aktuellen Wachstumsprognosen bei der veranschlagten Einnahmeentwicklung Konsequenzen zog, versuchte er das Fortbestehen einer Störungslage mit Schätzungen der Produktionslücke zu belegen, denen ältere – erheblich geringere – Wachstumserwartungen zu Grunde lagen. Zur Begründung für

die Verwendung alten Datenmaterials führte er an, dass die EU-Kommission und der IWF ihre BIP-Prognosen für Deutschland nur um 0,2 % angehoben hätten; weiter nahm er an, jede Aufwärtsrevision der BIP-Prognose ziehe zumeist auch eine Aufwärtsrevision des BIP-Potenzials nach sich, so dass die betragsmäßige Verringerung der Produktionslücke hinter der Erhöhung des BIP zurückbleiben werde. Darüber hinaus beschränkte sich das Finanzministerium in diesem Zusammenhang auf die bloße Feststellung, die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Institute hätten die BIP-Prognose zum Teil deutlicher nach oben revidiert; allerdings spreche nur das Institut für Weltwirtschaft bereits von einem Erreichen der Normallage im Jahr 2011 (vgl. LT-Vorlage 15/550, S. 8). Mit diesen Erwägungen ließ die Landesregierung erkennen, dass sie hinsichtlich der Beurteilung der Produktionslücke nur von einer in diesem Zusammenhang wenig bedeutsamen Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts um 0,2 % ausging. Dabei vernachlässigte sie, dass der von ihr angeführte IWF seine Wachstumsprognose von April 2011 gegenüber den Annahmen von Oktober 2010 nicht nur wie angegeben um 0,2 %, sondern tatsächlich um 0,5 % auf 2,5 % angehoben hatte (IWF, World Economic Outlook Database, Oktober 2010, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx>, und World Economic Outlook Database, April 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>). Vor allem aber lagen der Berechnung zusätzlicher Haushaltseinnahmen durch den Gesetzgeber in Höhe von insgesamt 1,8 Mrd. Euro deutlich stärker als nur um 0,2 % angestiegene Wachstumsraten zu Grunde. Nachdem die Landesregierung ihre Einnahmeerwartungen innerhalb von nur zwei Monaten wegen der unerwartet guten konjunkturellen Entwicklung Anfang April 2011 erneut um 1,3 Mrd. Euro angepasst hatte, musste eine widerspruchsfreie Beurteilung der Produktionslücke auf Prognosen zurückzugreifen, die das darin zum Ausdruck kommende starke Wirtschaftswachstum berücksichtigten, von dem die Landesregierung selbst ausging. Dieses konnte angesichts der beachtlichen Größenordnung zusätzlicher Einnahmeerwartungen bei einem Gesamthaushaltsvolumen von gut 55 Mrd. Euro auch für die Produktionslückenschätzungen selbst unter Berücksichtigung des Potenzialwachstums ohne methodische Brüche nicht mehr außer Betracht bleiben.

Die Verwendung überholter Schätzwerte war auch nicht deshalb vertretbar, weil die Produktionslückenschätzungen der meisten Institute Anfang April 2011 noch nicht in aktualisierter Form vorlagen. Da die Landesregierung in einer andauernden kräftigen Wachstumsphase mit einer unerwartet hohen Einnahmeentwicklung abweichend von der Bewertung der Mehrheit der deutschen Ökonomen (LT-Drs. 15/550, S. 13) eine Störungslage mit einer fortbestehenden spürbaren Produktionslücke belegen wollte, konnte dies in nachvollziehbarer Weise jedenfalls nicht auf der Grundlage erkennbar veralteter Berechnungen erfolgen. Zumindest hätten die aktualisierten Produktionslückenschätzungen besonders in den Blick genommen werden müssen, die vorlagen, als auf der Grundlage der Ausschussberatungen am 8. April 2011 erneut globale Mehreinnahmen in Höhe von 1,3 Mrd. Euro wegen der guten konjunkturellen Entwicklung veranschlagt wurden. Zu diesem Zeitpunkt ließ sich die Annahme, 2011 bestehe weiterhin eine spürbar negative Produktionslücke im Umfang zwischen -1,9 % und -1,2 %, nicht mehr vertretbar aufrecht erhalten, ohne sich mit den aktuellen Berechnungen substantiell auseinander zu setzen. Keine der neueren Schätzungen wies eine größere negative Produktionslücke aus als -1,0 %. Die ganz überwiegende Anzahl dieser Prognosen nahm mittlerweile an, dass die Produktionslücke schon im Jahr 2011 vollständig geschlossen würde.

Bereits auf der Grundlage der Konjunkturprognosen von Herbst/Winter 2010 war umstritten, ob es im Jahr 2011 überhaupt noch eine nennenswerte negative Produktionslücke geben würde. Insbesondere die Bundesbank nahm an, dass die Produktionslücke schon im Jahr 2011 geschlossen würde. Ähnlich hatte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Herbstgutachten prognostiziert, dass die durch die Krise entstandenen Produktionseinbußen Ende des Jahres 2011 vollständig ausgeglichen sein würden (vgl. Jahresgutachten 2010/11, BT-Drs. 17/3700, S. 9). Im Frühjahr 2011 ging auch das Institut für Weltwirtschaft Kiel von der Schließung der Produktionslücke noch im laufenden Jahr aus (LT-Vorlage 15/550, S. 8; Institut für Weltwirtschaft Kiel, Deutsche Konjunktur im Frühjahr, Stand: 9. April 2011, S. 16). In den bereits im März 2011 aktualisierten Daten des IWF war der Wert der für 2011 anzunehmen-

den Produktionslücke immerhin von -1,5 % auf -0,5 % verringert worden (vgl. International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2011, Stand: 3/2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>). Dieser Wert war für die Institute der Gemeinschaftsdiagnose bei der Erstellung ihres am 5. April 2011 abgeschlossenen Berichts bereits verfügbar (Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2011, S. 46). Gleichwohl hatte die Landesregierung am 7. April 2011 noch mit dem zu diesem Zeitpunkt überholten deutlich schlechteren Wert von September 2010 maßgeblich argumentiert und in der Folgezeit daran festgehalten. Der am 21. Februar 2011 veröffentlichte Schätzwert des Bundesfinanzministeriums von -1,0 %, den die Landesregierung in ihrer Darstellung für die Produktionslücke auswies (LT-Vorlage 15/550, S. 7), war danach der niedrigste aktualisierte Wert. Selbst hierin sah das Bundesfinanzministerium einen Beleg dafür, dass die Wirtschaftskrise das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial in Deutschland nicht nachhaltig beeinträchtigt habe (BMF, Monatsbericht vom 21. Februar 2011, S. 69 f.). Die Ausführungen des Abgeordneten Börschel (SPD) in der Plenardebatte vom 14. April 2011, das RWI nehme eine Output-Lücke von -1,1 % an (vgl. LT-Plenarprotokoll 15/32, S. 3109), trafen nicht zu, sondern bezogen sich vielmehr auf die Herbstprognose 2010 der Europäischen Kommission, auf die der Vertreter des RWI in seiner Stellungnahme zur Ausschussanhörung am 23. März 2011 hingewiesen hatte (vgl. LT-Stellungnahme 15/429, S. 3). Demgegenüber hieß es im aktuellen Konjunkturbericht des RWI, auf den sich diese Stellungnahme maßgeblich stützte, mit der fortgesetzten Belegung bestehe bereits 2011 eine leichte Überauslastung der Produktionskapazitäten (vgl. RWI-Konjunkturbericht, Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland zur Jahreswende 2010/11, Stand: 7.3.2011, S. 98, <http://www.rwi-essen.de/publikationen/rwi-konjunkturberichte/179/>).

Der Gesetzgeber hätte sich ferner damit auseinandersetzen müssen, dass sich aus dem Frühjahrsgutachten der Institute der Gemeinschaftsdiagnose von Anfang April 2011, welches in der Ausschusssitzung vom 8. April 2011 Gegenstand war (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/185, S. 28), zum aktuellen Umfang der Produktionslücke neue Erkenntnisse ergaben. Danach ließen nur noch zwei Rechenwerte eine geringe Produktionslücke für 2011 erkennen (vgl. Gemeinschaftsdiagnose

Frühjahr 2011, S. 46). Der graphischen Darstellung der Ergebnisse nach Methoden verschiedener Institutionen ließ sich im Einzelnen entnehmen, dass im Frühjahr 2011 für dieses Jahr nur noch der nicht mehr aktuelle OECD-Wert von Dezember 2010 eine ausgeprägte Produktionslücke von -1,9 % auswies. Sowohl der IWF als auch Berechnungen nach der EU-Methode kamen danach zu diesem Zeitpunkt bereits auf deutlich geringere Werte um -0,5 % für das Jahr 2011. Alle übrigen untersuchten Methoden ermittelten schon für 2011 eine Schließung der Produktionslücke.

Ausgehend von diesen im April 2011 vorliegenden Daten, die Gegenstand der parlamentarischen Beratung waren, sprach alles dafür, dass die negative Produktionslücke im Jahr 2011 jedenfalls erheblich niedriger lag als von der Landesregierung angenommen. Eine nachhaltige Unterauslastung der Produktion war spätestens angesichts der mittlerweile verfügbaren methodisch breit angelegten Berechnungsgrundlagen mit dem bloßen Festhalten an der Stellungnahme des Finanzministers vom 7. April 2011, die vor allem Daten aus Herbst 2010 verarbeitete, nicht mehr vertretbar begründbar.

Auf diese neuen Erkenntnisse über den Umfang der Produktionslücke hätte der Gesetzgeber innerhalb des ohnehin vorgesehenen Zeitplans für das Gesetzgebungsverfahren noch zumutbar reagieren können. Schon die ursprüngliche Störungsdia­gnose der Landesregierung war dem durchgreifenden Einwand ausgesetzt, dass sie die maßgebliche Entwicklungstendenz angesichts des dauerhaft fortgesetzten Aufschwungs außer Betracht ließ und selbst nicht von einer für die Störungsdia­gnose erforderlichen Rezession ausging. Nachdem der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 15. März 2011 – VerfGH 20/10 – (OVGE 53, 297) bereits für 2010 eine Störungslage bezweifelt und sich seit Monaten ein überraschend kräftiges Wachstum auch für 2011 abgezeichnet hatte, lag die Annahme einer Störungslage auch für 2011 eher fern. Spätestens mit der Annahme deutlich höherer Haushaltseinnahmen und dem Bekanntwerden der umfangreichen Berechnungen zum Ausmaß der Produktionslücke im Frühjahrsgutachten der Institute der Gemeinschaftsdia­gnose Anfang April 2011 hätten Landesregierung und Land-

tagsmehrheit erkennen können, dass die bisherige Argumentation zur Begründung einer konjunkturellen Störungslage sich in dieser Form nicht nachvollziehbar und widerspruchsfrei aufrecht erhalten ließ. Es wäre Anfang April 2011 möglich gewesen, die im Gesetzgebungsverfahren genannten Konjunkturdaten der wesentlichen Institutionen auf ihre Aktualität zu überprüfen, zumal auch angesichts der Vielzahl der der Auffassung der Landesregierung schon zuvor entgegenstehenden fachlichen Stellungnahmen erhöhte Anstrengungen geboten waren, um den Anforderungen des Art. 83 Satz 2 LV NRW zur Begründung einer Störungslage zu genügen.

d) Die Ausführungen der Landesregierung zu den übrigen Teilzielen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts weisen die Annahme einer konjunkturellen Ausnahmesituation ebenfalls nicht hinreichend nach. Auch sie tragen dem Ausnahmecharakter von Art. 83 Satz 2 LV NRW nicht ausreichend Rechnung und zwar weder in Bezug auf jedes Teilziel noch in der Gesamtschau.

Der Annahme einer ernsthaften Störung beim Teilziel "hoher Beschäftigungsstand" steht die festgestellte überraschend positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt entgegen (vgl. LT-Vorlage 15/550, S. 8 f.). Der zur Begründung angeführte Maßstab der Vollbeschäftigung war bei langjährig hohen Arbeitslosenzahlen nicht geeignet, eine besondere konjunkturelle Ausnahmesituation gerade im Jahr 2011 zu belegen. Dem widerspricht, dass die Zahl der Arbeitslosen auf den niedrigsten Stand seit 1992 gesunken und weiterhin rückläufig war (vgl. RWI, LT-Stellungnahme 15/429, S. 1 f.; Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2010/11, BT-Drs. 17/3700, S. 258). Selbst wenn angesichts einer angenommenen negativen Produktionslücke eine konjunkturelle Unterbeschäftigung bestanden haben sollte, lagen die Arbeitslosenzahlen im langjährigen Vergleich so niedrig, dass sie nicht nachvollziehbar als Indiz für eine nachhaltige Störungslage dienen können. Dabei bedarf keiner Vertiefung, dass der Rückschluss von der Produktionslücke auf eine nennenswerte konjunkturelle Arbeitslosigkeit schon wegen der Verwendung veralteter Schätzwerte zur Produktionslücke nicht belastbar war.

Das Teilziel der Preisniveaustabilität war nach Einschätzung der EU-Kommission, der sich die Landesregierung ausweislich der Stellungnahme des Finanzministers vom 7. April 2011 angeschlossen hat, nicht gefährdet. Dennoch sah sie in einer Kerninflation im Februar 2011 von 0,8 % eine Bestätigung für ihre Diagnose einer weiterhin bestehenden Unterauslastung der Produktionskapazitäten und erheblichen konjunkturellen Unterbeschäftigung (vgl. LT-Vorlage 15/550, S. 10). Ungeachtet der Frage einer ökonomischen Bewertung dessen konnte diese Preissteigerungsrate jedenfalls nicht verfassungsrechtlich vertretbar als Indiz für eine nachhaltige Störungslage angeführt werden. Denn diese Überlegungen zur Preisniveaustabilität waren orientiert an einer idealen Preissteigerungsrate von unter, aber nahe 2 %. Selbst wenn hierin ein anzustrebendes Ziel liegen mag, kann in einer geringfügigen Überschreitung dieses Wertes ebensowenig ein Beleg für eine erhebliche und nachhaltige konjunkturelle Ausnahmesituation gesehen werden wie in einer gleichzeitig bestehenden Kerninflationsrate knapp unter 1 %.

Die weiter angeführten hohen deutschen Leistungsbilanzüberschüsse mögen zwar ökonomisch vertretbar als korrekturbedürftige Ungleichgewichte angesehen werden können. Die Annahme einer ausnahmsweise bestehenden nachhaltigen konjunkturellen Störungslage ließ sich hierauf jedoch gemessen an den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Ausnahmenvorschrift des Art. 83 Satz 2 LV NRW nicht nachvollziehbar stützen. Dass sich aus der hohen Exportabhängigkeit der deutschen Wirtschaft gerade im einnahmestärkenden Jahr 2011 im mehrjährigen Vergleich eine besondere – zumal negative – konjunkturelle Störungslage ergeben sollte, lag wegen der Bedeutung des Exports für die gute konjunkturelle Entwicklung nicht nahe (vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2010/11, BT-Drs. 17/3700, S. 60).

Dass die Wirtschaftsentwicklung in Nordrhein-Westfalen geringfügig schlechter verlief als in Gesamtdeutschland, rechtfertigte ebenfalls nicht die Annahme einer Störungslage. Die geltend gemachte relativ schlechtere Wirtschaftsentwicklung im Land änderte nichts an den gerade für den Landeshaushalt erwarteten vergleichsweise hohen Wachstumsraten mit konjunkturbedingten Mehreinnahmen. Auch im

Land war die Arbeitslosigkeit im langjährigen Vergleich auf niedrigem Niveau, selbst wenn sie über dem Bundesdurchschnitt lag.

Da nach alledem bereits eine ernsthafte und nachhaltige Störungslage im Sinne von Art. 83 Satz 2 LV NRW nicht hinreichend dargelegt ist, bedarf keiner Entscheidung, ob die Kreditaufnahme jenseits der Investitionsgrenze zur Abwehr der angenommenen Störung auch geeignet war. Ebenso kann dahinstehen, ob der oben unter II.1. angeführten Rechtsprechung einiger Landesverfassungsgerichte zu folgen ist, wonach die Eignung zur Störungsabwehr durch Benennung bestimmter Maßnahmen und die Angabe des erwarteten Ausgleichseffekts darzulegen ist.

Riedel

Paulsen

Dr. Kallerhoff

Prof. Dr. Löwer

Prof. Dr. Wieland

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Nedden-Boeger