

# **Verfassungsrechtsfragen bezüglich der Ergänzungsvorlage der Landesregierung zum Haushaltsentwurf 2023**

Kurzgutachterliche Ersteinschätzung

im Auftrag der Landtagsfraktionen der SPD und der FDP

vorgelegt von

**Professor Dr. Simon Kempny, LL.M. (UWE Bristol)**

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Steuerrecht  
der Universität Bielefeld

29. November 2022

## Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag.....   | 3  |
| B. Begutachtung.....   | 6  |
| I. Ersetzung von Plenumsbeschlüssen durch Ausschussbeschlüsse .....  | 6  |
| 1. Vorhaben der Regierung .....  | 6  |
| 2. Verfassungsrechtliche Würdigung.....  | 7  |
| 3. Keine andere Beurteilung aus der teilweise vertretenen Auffassung zu<br>qualifizierten Sperrvermerken ableitbar ..... | 8  |
| II. Umgang mit liquiden Restmitteln .....  | 10 |
| 1. Vorhaben der Regierung .....  | 10 |
| 2. Verfassungsrechtliche Würdigung.....  | 11 |
| a) Auflösung des Sondervermögens, Überführung in den Kernhaushalt .....  | 11 |
| b) Bildung einer pandemiezweckentwidmeten Rücklage .....   | 12 |
| C. Ergebnis .....  | 21 |

## A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag

Die auftraggebenden Fraktionen haben den Gutachter über folgenden Sachverhalt in Kenntnis gesetzt:

„Kurzvermerk Rückgriff auf Corona-Sondervermögen für Haushalt 2023“ aus der FDP-Fraktion, zugeleitet durch die SPD-Fraktion; ergänzend wurde insbesondere die Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen – Großes Kollegium –, GZ KuP-01.07.02-000010-2022-0002494, 2022, LT-Stellungnahme 18/128, herangezogen

Die Ergänzungsvorlage der Landesregierung zum Haushaltsentwurf 2023  
LT-Drs. 18/1500

sieht vor, dass 5 Mrd. Euro an liquiden Restmitteln aus dem „Corona-Rettungsschirm“

Das ist das Sondervermögen nach dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise (NRW-Rettungsschirmgesetz) vom 24.3.2020, GV. NRW. 2020 S. 186, siehe auch LT-Drs. 17/8882

als ergänzende Zuführung in den Kernhaushalt 2023 verschoben werden. Mit dem Geld sollen schwerpunktmäßig Maßnahmen ohne Corona-Bezug finanziert werden.

Die liquiden Restmittel rühren daher, dass der Landtag dem Ministerium der Finanzen mit der Einrichtung des Corona-Rettungsschirms am 24. März 2020 im Kreditermächtigungswege die Erlaubnis erteilt hat, für den Rettungsschirm zweckgebunden (Zweck der Kreditermächtigungen ist ausschließlich die Finanzierung von Ausgaben zur Bewältigung der Corona-Krise) bis zu 25 Mrd. Euro an Krediten aufzunehmen.

Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (siehe LT-Drs. 17/8881) in Verbindung mit dem NRW-Rettungsschirmgesetz (siehe LT-Drs. 17/8882)

Dem Haushalts- und Finanzausschuss (HFA) wurde die Aufgabe übertragen, nach Vorlage durch die Landesregierung konkrete Einzelmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (z. B. Kauf von Corona-Tests) zu prüfen und entsprechend erforderliche Finanzmittel aus dem Sondervermögen freizugeben.

Um für diese Freigaben jeweils das benötigte Geld zur Verfügung stellen zu können, hat das Ministerium der Finanzen mit Einwilligung des HFA Stück für Stück von seinen Kreditermächtigungen Gebrauch gemacht und so bisher am Kapitalmarkt rund 16 Mrd. Euro an kreditfinanzierten Schulden für den Corona-Rettungsschirm aufgenommen.

Da insbesondere bei vielen bewilligten Einzelmaßnahmen die maximal zur Verfügung gestellten Mittel nicht abgeflossen sind,

Vgl. HFA-Vorlage 18/175 Abfluss auf dem Rettungsschirm  
2022

wurden, rückblickend betrachtet, für den „Rettungsschirm“ mehr Kredite als erforderlich aufgenommen. Daher verfügt das Sondervermögen aktuell noch über eine Liquidität von rund 5 Mrd. Euro.

Rund 4,15 Mrd. Euro hiervon wurden erst im letzten Vierteljahr 2022, zwischen dem 12. Oktober und dem 9. November, aufgenommen. Zu dieser Zeit wies der „NRW-Rettungsschirm“ noch einen Bestand von rund 3 Mrd. Euro auf. Der vom Ministerium der Finanzen erwartete weitere Mittelabfluss bis Ende 2022 betrug rund 2,45 Mrd. Euro.

Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen – Großes Kollegium –, GZ KuP-01.07.02-000010-2022-0002494, 2022, LT-Stellungnahme 18/128, S. 4 f.

In den auftraggebenden Fraktionen sind verfassungsrechtliche Bedenken daran aufgekomen, dass man regierungsseits diese Restmittel nunmehr für andere Zwecke in den Kernhaushalt buchen möchte. Diese Bedenken gründen auf den folgenden Erwägungen:

Mit Ausbruch der Corona-Pandemie wurde auch in Nordrhein-Westfalen die sogenannte Schuldenbremse

Siehe Art. 109 Abs. 3 GG; begriffliche Bemängelung, da die Schulden „natürlich“ fortbeständen und lediglich die Neuverschuldung gebremst werde, bei *Mayer*, AöR 136 (2011), 266 (269)

mit Verweis auf die Pandemie ausgesetzt. Nur so

Siehe Art. 143d Abs. 1 S. 3 und 4 GG

wurde dem Landtag die Möglichkeit eröffnet, die zweckgebundenen Kreditermächtigungen im Umfang von bis zu 25 Mrd. Euro an neuen Schulden für die Bekämpfung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie zu erteilen.

Wenn Teile dieser zweckgebunden aufgenommenen Schulden jetzt sachfremd, nämlich für andere Maßnahmen – ohne Corona-Bezug – verwendet werden, steht das augenscheinlich im Widerspruch zur ursprünglichen Bewilligung des Landtags. Darüber hinaus könnte ein Konflikt mit der Schuldenbremse bestehen, weil diese Gelder als Ausnahme von der Regel nur auf Grund der Corona-Pandemie zweckgebunden für entsprechende Gegenmaßnahmen aufgenommen werden durften.

Angesichts der herannahenden zweiten Lesung des Haushalts 2023 im Landtag haben die auftraggebenden Fraktionen um eine juristische Ersteinschätzung gebeten, worin

verfassungsrechtlich skizziert werden soll, unter welchen Gesichtspunkten das von der Regierung geplante Vorgehen ggf. problematisch ist.

Die erbetene Ersteinschätzung wird hiermit vorgelegt.

## **B. Begutachtung**

Der hier einer Ersteinschätzung zu unterziehende Sachverhalt lässt sich in mehrere Gesichtspunkte untergliedern, die im Sinne einer sachangemessenen rationalen Problemabschichtung wie folgt betrachtet werden sollen (ohne dass allein durch die Wahl der Darstellungsreihenfolge schon eine rechtliche oder logische Vorrangigkeit bestimmter Gesichtspunkte behauptet werden soll):

Erstens stellt sich die Frage, ob die regierungsseits vorgesehene parlamentarische Mitwirkung bei der nachträglichen Umsetzung der nach dem vorgelegten Nachtragshaushaltsentwurf

LT-Drs. 18/1500

bei Kapitel 20 020 Titel 971 40 veranschlagten Ausgaben in die Einzelpläne den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt (dazu Abschnitt I).

Zweitens ist zu fragen, ob der regierungsseits geplante Umgang mit den liquiden Restmitteln – Auflösung des Sondervermögens, Überführung in den Kernhaushalt, „Parken“ eines Großteils der Mittel im soeben genannten „Vorratstitel“ – verfassungsrechtlich zulässig ist (dazu Abschnitt II).

## **I. Ersetzung von Plenumsbeschlüssen durch Ausschussbeschlüsse**

### **1. Vorhaben der Regierung**

Gemäß Anlage 2 Nr. 6 der Ergänzungsvorlage

LT-Drs. 18/1500

soll § 31 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes 2023 (HHG 2023)

LT-Drs. 18/1200

wie folgt gefasst werden:

„Umsetzung von Ausgaben in die Kapitel 022 der Einzelpläne und die Einrichtung von Verpflichtungsermächtigungen

Das Ministerium der Finanzen wird ermächtigt, die bei Kapitel 20 020 Titel 971 40 veranschlagten Ausgaben nach der Entscheidung der Landesregierung und der Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags zu einem im jeweiligen Einzelplan ausgebrachten oder dort von ihm noch einzurichtenden Titel des Kapitels 022 umzusetzen. Weiterhin wird das Ministerium der Finanzen ermächtigt nach dem vorgenannten Verfahren, [falsches Komma in der Quelle] Verpflichtungsermächtigungen einzurichten, deren Fälligkeiten nicht weiter als in das Haushaltsjahr 2024 reichen.“

Der genannte Titel ist im Entwurf mit „Globale Mehrausgaben im Zusammenhang mit Krisenbewältigungsmaßnahmen“ überschrieben und mit 3,5 Mrd. Euro veranschlagt. Im zugehörigen Vermerk heißt es „Die Ausgaben dürfen zwecks Krisenbewältigung gemäß § 31 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2023 zugunsten der Kapitel ‚Krisenbewältigungsmaßnahmen‘ in andere Einzelpläne umgesetzt werden.“ Zur „Begründung“ heißt es: „Die Ausgaben stehen für Krisenbewältigungsmaßnahmen zur Verfügung und werden nach Maßgabe des § 31 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2023 in die Einzelpläne umgesetzt.“

## 2. Verfassungsrechtliche Würdigung

Der Sache nach soll hier also der zu verabschiedende Haushaltsplan mit einem Änderungsvorbehalt zugunsten der Landesregierung versehen werden. Diese soll ein Recht zur nachträglichen positiven Modifikation seines Inhalts erhalten. Da der Haushaltsplan „durch das Haushaltsgesetz festgestellt [wird]“,

Art. 81 Abs. 3 S. 1 Verf NRW

bedeutet eine nachträgliche, das heißt zeitlich nach dem Landtagsplenarbeschluss am Schluss der dritten Lesung des jeweiligen Gesetzgebungsverfahrens

Zum Erfordernis der dritten Lesung bei der Haushaltsgesetzgebung siehe § 78 Abs. 1 S. 1 GO-LT-NRW

stattfindende Änderung des Haushaltsplans zugleich eine inhaltliche Änderung des Haushaltsgesetzes und damit Gesetzgebung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 Verf NRW sowie des 3. Abschnitts des Dritten Teils der Landesverfassung.

Da kein Fall der Gesetzgebung durch Volksentscheid

Art. 68 Abs. 2 und 3 Verf NRW

oder durch Stellen der vollziehenden Gewalt

Art. 60, 70 Verf NRW

gegeben ist, handelt es sich um *Parlamentsgesetzgebung*.

Zu den vorgenannten Gesetzgebungsarten mit Blick auf die Einschlägigkeit des Art. 66 Verf NRW *Grawert*, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., 2012, Art. 66 Anm. 1

Folglich ist die Landesregierung zur Verwirklichung ihrer rechtsetzerischen Ziele auf die Mitwirkung der Volksvertretung angewiesen.

Art. 3 Abs. 1 Verf NRW; vgl. *Günther/Thesling* in Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 2020, Art. 66 Rn. 1 bei Fn. 2

Die Ergänzungsvorlage sieht in dieser Hinsicht vor, dass die Regierung von dem ihr zugedachten Änderungsrecht nur mit „Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags“

Mit „Einwilligung“ dürfte, dem üblichen Gesetzessprachgebrauch entsprechend (vgl. § 183 S. 1 BGB, mit Blick auf das Haushaltsrecht auch den zwischenzeitlich außer Kraft getretenen § 21 Abs. 1 S. 1 HGrG [zuletzt geltende Fassung gemäß Art. 1 Nr. 17 G v. 22.12.1997, BGBl. I S. 3251]) die vorherige Zustimmung gemeint sein

soll Gebrauch machen können. Nicht vorgesehen ist dagegen ein Beschluss des Plenums des Landtages. Somit geht der Inhalt der Ergänzungsvorlage dahin, eine materielle Gesetzesänderung im Wege eines plenareretzenden Ausschussbeschlusses vorzusehen.

Als Vorgang der Parlamentsgesetzgebung unterfällt jedoch eine solche materielle Änderung des Haushaltsgesetzes der Bestimmung des Art. 66 S. 1 Verf NRW, wonach die Gesetze „vom Landtag“ beschlossen werden. „Landtag“ im Sinne dieser Bestimmung ist indes allein *das Plenum*, was sich nicht zuletzt aus Art. 3 Abs. 1 Verf NRW ergibt, wonach die Gesetzgebung (neben dem Volk) „der Volksvertretung“ zusteht; verdeutlicht wird dieses Beschlussmonopol des Plenums überdies durch den Sprachgebrauch des Art. 30 Abs. 4 S. 1 Verf NRW, worin zwischen dem „Landtag“ und dessen „Ausschüsse[n]“ unterschieden sowie ferner bestimmt wird, dass die Bildung der Ausschüsse insbesondere zur „Vorbereitung“ (nicht: zum [stellvertretenden] Fassen) der Beschlüsse des Landtages diene. Eine Verlagerung der Gesetzesbeschlüsse – und damit auch etwaiger Gesetzesänderungsbeschlüsse – auf Parlamentsausschüsse ist unzulässig.

*Günther/Thesling* in Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 2020, Art. 66 Rn. 1; *Dietlein*, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Übertragung parlamentarischer Entscheidungsbefugnisse auf Ausschüsse, 2014, LT-Information 16/196, S. 14; *Grawert*, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., 2012, Art. 66 Anm. 1

Demzufolge ist der geplante § 31 Abs. 2 HHG 2023 *verfassungswidrig*.

### **3. Keine andere Beurteilung aus der teilweise vertretenen Auffassung zu qualifizierten Sperrvermerken ableitbar**

Dieser Beurteilung steht nicht entgegen, dass teilweise

Zu dieser umstrittenen Frage (in der Sache verneinend) m. w. N. *Kamp* in Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die



Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 2020,  
Art. 81 Rn. 98 ff.

sogenannte qualifizierte Sperrvermerke, obschon § 22 S. 3 (siehe auch § 36 S. 2) LHO – anders als andere Landeshaushaltsordnungen –

Siehe *Rossi* in Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl., § 22  
Rn. 16

nur den Landtag, nicht aber Landtagsausschüsse, etwa den HFA, nennt, auch zugunsten des HFA für zulässig erachtet werden. Denn bei qualifizierten Sperrvermerken geht es nur um eine Freigabe bereits haushaltsplanmäßig bestimmter, also insbesondere einem genannten Zweck gewidmeter Mittel, nicht um eine Umwidmung von Mitteln. Im Falle eines qualifizierten Sperrvermerks darf der unveränderlich bleibende Haushaltsplan lediglich in Bezug auf den betroffenen Titel einstweilen *nicht ausgeführt werden* – im Falle des geplanten § 31 Abs. 2 HHG 2023 soll dagegen der Haushaltsplan *umgeschrieben* werden dürfen. Hier sollen Mittel, die vom Plenum bloß – überaus abstrakt – als „Globale Mehrausgaben im Zusammenhang mit Krisenbewältigungsmaßnahmen“ gewidmet sein sollen, ohne Mitwirkung des Plenums für ein noch verhältnismäßig wenig konkretes Regierungsvorhaben namens „Drei-Säulen-Plan“ auf erst später einzurichtende Titel in verschiedenen Einzelplänen umgesetzt werden können.

LT-Drs. 18/1500 S. 6 Punkt 4; ebd. Anlage 2 S. 3

Die eigentlichen politischen Gestaltungsentscheidungen, die durch die Etatisierung der Mittel, durch den Akt der planmäßigen Verbindung von bestimmten Beträgen öffentlichen Geldes und konkreten Verausgabungszwecken, geleistet und ausgedrückt werden müssen – und wozu nach der Landesverfassung der Landtag durch Plenarbeschluss im Zuge der Haushaltsgesetzgebung zustimmen muss –, würden nach dem Plan der Regierungsvorlage unzulässigerweise auf die Zeit *nach* Abschluss der Haushaltsgesetzgebung und (faktisch) *nach* Beginn des Haushalts-(Rechnungs-)Jahres

Das heißt: Kalenderjahres (§ 4 S. 1 HGrG)

(was mit dem Art. 81 Abs. 3 S. 1 Verf NRW zu entnehmenden Gebot der Vorherigkeit

Hierzu *Kamp* in Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 2020, Art. 81  
Rn. 66

unvereinbar wäre, da dieser materiell unterlaufen würde) aufgeschoben und der verfassungsrechtlich zwingend vorgeschriebenen Mitwirkung des Landtagsplenums entzogen.

Vgl. VerfGH NRW, DÖV 1994, 1003 (1004), zum (Landes-)Verfassungsrang des Prinzips der sachlichen Spezialität; ferner *Kamp* in Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 2020, Art. 81

Rn. 52: „Die Landesregierung darf also Mittel nicht für Zwecke verausgaben, die im Haushaltsplan nicht oder nur als un-spezifizierter Globaltitel vorgesehen sind.“

Folglich ist auch dann, wenn man qualifizierte Sperrvermerke zugunsten des HFA für zulässig erachtet, an der Würdigung des geplanten § 31 Abs. 2 HHG 2023 als *mit der Landesverfassung unvereinbar* festzuhalten.

## II. Umgang mit liquiden Restmitteln

### 1. Vorhaben der Regierung

Nach Anlage 2 Nr. 8 und 9 der Ergänzungsvorlage in Verbindung mit den derselben beigelegten Plänen

LT-Drs. 18/1500

sowie in Verbindung mit Art. 1 des vorgelegten Entwurfs der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise (NRW-Rettungsschirmgesetz)

LT-Drs. 18/1501

sollen die rund 5 Mrd. Euro an liquiden Restmitteln, grob gesagt, unter Auflösung des Sondervermögens

Hierzu LT-Drs. 18/1500, S. 3 Punkt 4 der Ergänzungsvorlage: „Damit sorgt die Landesregierung für Transparenz und Klarheit, da die Einnahmen und Ausgaben unmittelbar im Landeshaushalt und nicht mehr außerhalb des Haushalts in einem Extrahaushalt (Sondervermögen) dargestellt sind.“

rechnerisch im Ergebnis insbesondere folgenden Verwendungen zugeführt werden:

- 3,5 Mrd. Euro sollen (vermittels mehrerer Buchungsschritte [siehe Anlage 1 der Ergänzungsvorlage]) bei Kapitel 20 020 Titel 971 40 für noch nicht näher bestimmte „Globale Mehrausgaben im Zusammenhang mit Krisenbewältigungsmaßnahmen“ im Kernhaushalt veranschlagt, das heißt, wirtschaftlich gesehen, letztlich: bis auf weiteres zurückgelegt („geparkt“) werden,

LT-Drs. 18/1500, S. 2 Punkt 4 sowie S. 6 Punkt 4 der Ergänzungsvorlage

- 1,3 Mrd. Euro sollen für Corona-bedingte Krisenbewältigungsmaßnahmen bestimmt und dementsprechend auf verschiedene Ansätze des Kernhaushalts verteilt, aber bis zur Freigabe durch das Ministerium der Finanzen gesperrt werden,

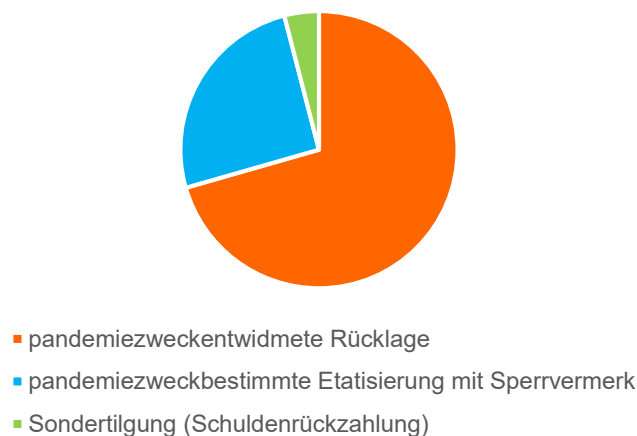
LT-Drs. 18/1500, S. 2 Punkt 4 sowie S. 6 Punkt 5 der Ergänzungsvorlage

- 200 Mio. Euro sollen (haushaltstechnisch gesehen, aus dem Kernhaushalt heraus) für eine Sondertilgung von Schulden verwendet werden.

LT-Drs. 18/1500, S. 2 der Ergänzungsvorlage, Punkt 3

Das Verhältnis der Verwendungsanteile zueinander lässt sich danach wie folgt veranschaulichen:

geplante Verwendung der liquiden Restmittel  
(relative Veranschaulichung)



## 2. Verfassungsrechtliche Würdigung

### a) Auflösung des Sondervermögens, Überführung in den Kernhaushalt

Die Einrichtung eines Sondervermögens stellt stets eine Ausnahme vom sogenannten haushaltsrechtlichen Einheits- und Vollständigkeitsprinzip, wonach alle staatlichen Einnahmen und Ausgaben im Kernhaushalt zu veranschlagen sind,

Siehe Art. 81 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 Verf NRW

dar. Sie ist, wie der Wortlaut der Landesverfassung zeigt,

Siehe Art. 81 Abs. 2 S. 1 Hs. 2, Art. 88 Verf NRW

nicht grundsätzlich unzulässig, aber als Abweichung vom vom Verfassungsgeber zum Grundsatz Erkorbenen rechtfertigungsbedürftig.

Vgl. StHG Hess., NVwZ 2022, 147 (150 ff.)

Hauptsächlich kommt hierfür der Fall in Betracht, dass eine Aufgabe besser durch eine Verwaltung außerhalb des Landeshaushaltes erfüllt werden kann.

*Kamp* in Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 2020, Art. 81 Rn. 44

In Bezug auf das Vorliegen eines rechtfertigenden Grundes trifft den Gesetzgeber eine Darlegungslast.

Vgl. StHG Hess., NVwZ 2022, 147 (158 f.)

Vor diesem Hintergrund stellen die Auflösung eines Sondervermögens und die Überführung der bislang dort gebündelten Aktiva und Passiva in den Kernhaushalt sich als grundsätzlich nicht rechtfertigungsbedürftiger Schritt zurück zur formellen haushaltsverfassungsrechtlichen Normallage dar.

*Insoweit* bestehen gegen den Regierungsentwurf keine Bedenken.

## **b) Bildung einer pandemiezweckentwidmeten Rücklage**

Etwas grundlegend anderes gilt dagegen mit Blick auf die geplante Widmung der Mittel im Landeshaushaltsplan für 2023:

Die bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen zur sogenannten Schuldenbremse

Art. 109 Abs. 3 GG

erlauben den Ländern eine Nettoneuverschuldung *nur ausnahmsweise*. Soweit die Länder sich auf die Notlagenausnahme stützen wollen, muss zwischen der in Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG genannten außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, und der geplanten Verschuldung ein sogenannter *Veranlassungszusammenhang* bestehen. Für einen solchen Veranlassungszusammenhang genügt es nicht, dass eine Kreditaufnahme anlässlich einer Notlage erfolgt. Vielmehr müssen sowohl die Kreditaufnahme als solche als auch die durch die Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen final auf die Beseitigung bzw. auf die Überwindung der Notlage bezogen sein.

Vgl. StHG Hess., NVwZ 2022, 147 (160); *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen*, Beratung des Landtags nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung zu drei Prüfungen zu dem Umgang der Landesregierung und der Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags mit der Corona-Pandemie, 2022, LT-Vorlage 17/6705, Hauptband, S. 36; *Gröpl*, ZG 2022, 141 (156 f.)

Es ist gerade die spezifische Verknüpfung mit der Notlage und den Bewältigungsmaßnahmen, welche die Verschuldung bundesverfassungsrechtlich rechtfertigt. Hieraus folgt m. E. – bei einer anderen Deutung drohte die „Schuldenbremse“ weitgehend ihrer Wirkung beraubt zu werden, da sie allzu leicht umgangen werden könnte, was kein sinnvolles Auslegungsergebnis sein kann, zumal der verfassungsändernde Gesetzgeber, der den heutigen Art. 109 GG schuf, erklärtermaßen

Siehe BT-Drs. 16/124510 S. 1, 5 f., 10 ff.; vgl. *Waldbhoff*, Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 2015, LT-Information 16/249, S. 81; *Mayer*, AöR 136 (2011), 266 (291 ff.)

beabsichtigte, die in den vorangegangenen Jahrzehnten Übung gewordene ständige Ausweitung der Staatsverschuldung nunmehr wirksam zu begrenzen – dass eine Aufhebung der Zweckbindung von Mitteln, die, rechnerisch gesehen,

Dieser Vorbehalt ist mit Blick auf das Gesamtdeckungsprinzip (§ 7 S. 1 HGrG, § 8 S. 1 LHO) angebracht; siehe *Birk* in FS Selmer, 2004, S. 589 (589); vgl. *Gröpl* in Heuer (Begr.) / Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht, Teil I Art. 109 GG Rn. 137 (77. Lfg., 2022)

durch eine Nutzung der Notlagenausnahme von der „Schuldenbremse“ am Kreditmarkt aufgenommen worden sind, auch in nachfolgenden Haushaltsjahren grundsätzlich unzulässig sein muss.

Sie kann nur für einen Ausnahmefall als zulässig angesehen werden, nämlich den, dass liquide Restmittel wider Erwarten – entgegen einer redlichen, das heißt sach-(notlagenbewältigungs-)orientierten, nicht politisch verzerrten (an möglichst viel Liquiditätsvorrat interessierten) Vorhersage –

Zur (Bundes-)Verfassungswidrigkeit einer solchen „Verschätzungstaktik“ *Mayer*, AöR 136 (2011), 266 (315 ff.); dazu, dass die Landesregierung im vorliegenden Fall Kredite aufgenommen hat, die sie nach ihren eigenen Planungen im laufenden Haushaltsjahr nicht mehr benötigen würde, siehe die Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen – Großes Kollegium –, GZ KuP-01.07.02-000010-2022-0002494, 2022, LT-Stellungnahme 18/128, S. 5

aus dem Vorjahr übriggeblieben sind (weil die Notlage den Staatshaushalt doch nicht ganz so teuer zu stehen kam wie zuvor redlicherweise angenommen) und nun, im Folgejahr, eine neue Notlage im Sinne des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG auftritt, zu deren Bewältigung die Mittel eingesetzt werden können. Die Entwidmung bezüglich des alten Notlagenbewältigungszwecks ist, mit anderen Worten, nur dann zulässig, wenn und soweit

die betroffenen Mittel, wären sie nicht schon aufgenommen, nunmehr, bedingt durch einen neuen, wiederum vor Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG hinreichenden Veranlassungszusammenhang, aufgenommen werden dürften.

Ebenso, wie Kredite, die niemals hätten aufgenommen werden dürfen, im Grundsatz unverzüglich zu tilgen sind,

Vgl. VerfGH NRW, NVwZ 2011, 805 (811), unter Verweis auf § 25 [Abs. 2 S. 1] LHO; eine Rückführungspflicht wird auch impliziert in VerfGH NRW, Beschl. v. 18.1.2011, VerfGH 19/10, S. 15 des Umdrucks

unterliegen Kredite, deren Aufnahme nur auf Grund einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG zulässig war, bei Zweckfortfall

Wie bei zweckentsprechender Verwendung der aufgenommenen Mittel; hierzu StHG Hess., NVwZ 2022, 147 (162), Hervorhebung hinzugefügt:

„Hierbei [bei der Ausübung seines Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums hinsichtlich der Angemessenheit des Tilgungszeitraums im Sinne des Art. 109 Abs. 3 S. 3 und 5 GG] hat [d]er [Gesetzgeber] zu berücksichtigen, dass mit der Neuregelung des Rechts der Staatsverschuldung eine grundsätzliche Neujustierung der intergenerativen Lastenverteilung erreicht werden sollte (BT-Drs. 16/12410, 5).

In gemeinsamer Verantwortung für kommende Generationen sollte die Entwicklung einer zunehmenden Staatsverschuldung auf Bund- und Länderebene gestoppt und so auch zukünftigen Haushaltsgesetzgebern die erforderlichen haushaltspolitischen Spielräume für eine gestaltende Politik erhalten bleiben. Zu diesem Zweck haben sich Bund und Länder dem Ziel verschrieben, nicht nur die Zinslasten, sondern auch die Verbindlichkeiten selbst zu verringern. Die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit des Landeshaushalts sollte verbessert werden.

*Daher haben im Lichte der Konzeption der Schuldenbremse nach einer erfolgten notlagenbedingten Kreditaufnahme die Kreditrückzahlungen grundsätzlich zügig innerhalb kurzer Tilgungszeiträume zu erfolgen, um möglichst schnell zu einer haushaltswirtschaftlichen Normallage zurückzukehren und ein weiteres Anwachsen der Staatsverschuldung zu verhindern.“*

einem Rückführungsgebot,

So auch Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen – Großes Kollegium –, GZ KuP-01.07.02-000010-2022-0002494, 2022, LT-Stellungnahme 18/128, S. 5; vgl. *Waldhoff*, Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 2015, LT-Information 16/249, S. 69; ferner *Kamp* in Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 2020, Art. 83 Rn. 61, der ein Tilgungsgebot für nach den Kriterien des Art. 83 S. 2 Verf NRW zulässigerweise aufgenommene Kredite betont

weil sonst kreditfinanzierte allgemeine Rücklagen entstünden, die nach der Rechtsprechung des VerfGH NRW und der herrschenden Lehre grundsätzlich unzulässig sind.

VerfGH NRW, NVwZ 2011, 805 (806); VerfGH NRW, NVwZ 2004, 217 (218); gleichsinnig *Kamp* in Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 2020, Art. 83 Rn. 42 f.; *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 294 f., 375 ff.; *Birk* in FS Selmer, 2004, S. 589 (590 ff., 600); siehe auch die Beanstandung in *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen*, Jahresbericht 2022, S. 6 f., 49; *ders.*, Beratung des Landtags nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung zu drei Prüfungen zu dem Umgang der Landesregierung und der Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags mit der Corona-Pandemie, 2022, LT-Vorlage 17/6705, Hauptband, S. 17 ff.

Derlei Rücklagen sind indes nicht nur aus dem Grunde unstatthaft, weil sie häufig eine Verletzung des haushaltsverfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots

Zu dessen normtextlicher Herleitung *Wieland*, Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume bei Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2015, LT-Information 16/250, S. 56 f.; *Kempny*, Verwaltungskontrolle, 2017, S. 48 f. bei und in Fn. 316 m. w. N.

darstellen. Wäre dem so, ergäbe sich möglicherweise für den (in der jüngeren Vergangenheit beschriebenen) Fall, daß eine Kreditaufnahme zu Negativzinsen gelänge, eine Ausnahme vom Verbot entsprechender Rücklagen.

Vgl. *Tappe*, NWVBl. 2005, 209 (211)

Neben den Gesichtspunkt des Wirtschaftlichkeitsgebots treten jedoch nach der Rechtsprechung des VerFGH NRW zwei weitere:

Zum einen ist der Gefahr entgegenzutreten, dass die Handlungsfähigkeit des Staates durch einen „stetig wachsenden Schuldensockel“

VerfGH NRW, NVwZ 2004, 217 (220), unter Verweis auf  
Art. 83 S. 2 Verf NRW

verloren geht. Dieser Sockel, der Schulden(be)stand, ist schon deshalb ungeachtet des jeweils punktuell beobachteten Zinsniveaus eine Bedrohung für die künftige Handlungsfähigkeit, weil die Zinsen grundsätzlich jederzeit steigen können und der Staat auf revolvingierende Anschlussfinanzierungen

Zur Nichtgeltung des bundesverfassungsrechtlichen Verschuldungsverbots für Einnahmen aus Krediten, die zum Zwecke der Umschuldung aufgenommen werden, *Wieland*, Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume bei Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2015, LT-Information 16/250, S. 32

angewiesen zu sein pflegt.

Vgl. *Birk* in FS Selmer, 2004, S. 589 (592, 595)

Zum andern verletzen kreditfinanzierte allgemeine Rücklagen das haushaltsverfassungsrechtliche Periodizitätsprinzip.

VerfGH NRW, NVwZ 2004, 217 (219)

Aus Art. 81 Abs. 3 und Art. 83 Verf NRW ergibt sich, dass das Staatsschuldenrecht der Landesverfassung stets auf den Gültigkeitszeitraum des Haushaltsplans – herkömmlicherweise das Rechnungsjahr – bezogen ist.

Vgl. *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 294 f., 313 f., 325

Die Vorschriften über die Verschuldungsbegrenzung wären nicht sinnvoll anwendbar, wenn schuldenfinanzierte Liquidität im Wege der Bildung allgemeiner Rücklagen in künftige Rechnungsjahre vorgetragen werden dürfte, weil dann in den künftigen Haushaltsplanzeiträumen schuldenfinanzierte Ausgaben getätigt werden dürften, ohne dass sichergestellt wäre, dass die Voraussetzungen für eine Nettoneuverschuldung in jenen Zeiträumen gegeben wären.

Vgl. *Gröpl* in Heuer (Begr.)/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht, Teil I Art. 109 GG Rn. 138 ff. (77. Lfg., 2022); *Wieland*, Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume bei Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2015, LT-



Information 16/250, S. 14; *Tappe*, NWVBl. 2005, 209  
(211 f.); *Birk* in FS Selmer, 2004, S. 589 (595)

Dies gilt sowohl für das alte, „objektbezogene“ Schuldenbegrenzungskriterium des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, das nach wie vor in Art. 83 S. 2 Verf NRW angesprochen wird, als auch für das neue, „situationsbezogene“ Schuldenbegrenzungskriterium,

Begriffspaar bei *Grawert*, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., 2012, Art. 83 Anm. 3

welches Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG zugrunde liegt. Mit Blick auf letzteres folgt die Zeitraumbезogenheit einerseits aus dem systematischen Zusammenhang mit Art. 110 Abs. 2 GG, der zwar an sich für die Länder nicht gilt, aber verdeutlicht, wie der auch für die Länder geltende Art. 109 Abs. 3 GG zu verstehen ist,

Vgl. *Gröpl*, NJW 2020, 2523 (2526)

und andererseits aus Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG, der „die Vorgabe aus Artikel 109 Abs. 3 Satz 5“ mit Blick auf die Aufstellung der Länderhaushalte ausdrücklich auf das „Haushaltsjahr 2020“ bezieht.

Notlagenkredite dürfen folglich nicht zur Anlegung eines „Vorrats auf Pump“

*Gröpl*, NJW 2020, 2523 (2527); gleichsinnig Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen – Großes Kollegium –, GZ KuP-01.07.02-000010-2022-0002494, 2022, LT-Stellungnahme 18/128, S. 6; siehe auch *Gröpl*, ZG 2022, 141 (164)

genutzt werden – auch nicht, wenn sie in gutem Glauben an das kurzfristige (sich im Rahmen des jeweiligen Haushaltsjahres haltende) Wirksamwerden eines staatsschuldenrechtlichen Veranlassungszusammenhangs aufgenommen worden sind und sich aus der Sicht des Schlusses des Haushaltsjahres als liquide Restmittel darstellen.

Solche Mittel sind im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot schnellstmöglich zurückzuzahlen.

Vgl. *Heintzen*, NVwZ 2022, 1505 (1510); *Birk* in FS Selmer, 2004, S. 589 (592 f.)

Wo, etwa aus Gründen des Zinsniveaus, eine sofortige Tilgung wirtschaftlich unzutunlich ist – was darzulegen eine Obliegenheit des Haushaltsgesetzgebers und der Regierung als insoweit initiativberechtigter Stelle

§ 29 Abs. 1 S. 1, § 30 S. 1 LHO

ist –, sind die Mittel politischen Verausgabungsbegehrliehkeiten – die erfahrungsgemäß über kurz oder lang aufkommen werden –

So auch *Heintzen*, NVwZ 2022, 1505 (1510)

weitestmöglich zu entziehen und zum Zwecke der Tilgung stillzulegen. An die Stelle des Notlagenbewältigungszwecks, der allein ihre Aufnahme legitimierte, tritt also mit dessen Fortfall von Verfassungs wegen der Tilgungszweck.

Gleichsinnig Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen – Großes Kollegium –, GZ KuP-01.07.02-000010-2022-0002494, 2022, LT-Stellungnahme 18/128, S. 5; *Heintzen*, NVwZ 2022, 1505 (1510)

Der einzige verfassungsrechtlich zulässige Grund, diesen Tilgungs- durch einen anderen Verausgabungszweck zu ersetzen, wäre das Auftreten einer neuerlichen Notlage. Dann wäre die Verwendung der bisher zur Tilgung bestimmten Rücklage vorrangig vor der Aufnahme weiterer Schulden.

So auch *Heintzen*, NVwZ 2022, 1505 (1511); vgl. VerfGH NRW, NVwZ 2004, 217 (218 f.), zu dem Gebot, Rücklagen aufzulösen, um den gegenwärtigen Kreditbedarf zu drosseln

Die nach dem Regierungsentwurf geplante Etatisierung von 3,5 Mrd. Euro in einem Titel „Globale Mehrausgaben im Zusammenhang mit Krisenbewältigungsmaßnahmen“ erweist sich, der krisenbezogenen Namensgebung ungeachtet, *in der Sache als Bildung einer kreditfinanzierten allgemeinen Rücklage*.

So auch Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen – Großes Kollegium –, GZ KuP-01.07.02-000010-2022-0002494, 2022, LT-Stellungnahme 18/128, S. 6

Die Kreditfinanziertheit liegt angesichts der Herkunft der Mittel aus dem aufzulösenden schuldenfinanzierten Sondervermögen auf der Hand; der Beurteilung der Rücklage als allgemein stehen die Einzelheiten ihrer Etatisierung nicht entgegen. Der angesprochene Krisenbewältigungszusammenhang ist kaum mehr als ein Lippenbekenntnis, da die Mittel vor ihrer endgültigen Verwendung nach der amtlichen Begründung des Entwurfs noch in die Einzelpläne umgesetzt werden müssen und dort eine hinreichende Konkretisierung, die eine verlässliche Zweckbindung erkennen ließe, noch fehlt.

Zu den einschlägigen Bestimmtheitsanforderungen *Heintzen*, NVwZ 2022, 1505 (1509), im Anschluss an StHG Hess., NVwZ 2022, 147 (148 Ls. 12); vgl. *Gröpl*, ZG 2022, 141 (158 f.); *dens.* in Heuer (Begr.)/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht, Teil I Art. 109 GG Rn. 136 (77. Lfg., 2022)

Aber selbst wenn man (zugunsten des Entwurfs) eine Zweckbindung annähme, wäre doch nicht gewährleistet, dass die Voraussetzungen eines neuerlichen Veranlassungszusammenhangs im Sinne des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG gegeben wären: Es muss eben nicht nur irgendeine Zweckbindung bestehen, sondern es muss gerade eine Bindung an einen

solchen Zweck sein, der, die liquiden Restmittel hinweggedacht, eine neuerliche Nettokreditaufnahme in Ausnahme von der Grundregel der „Schuldenbremse“ zuließe. Die Landesregierung geht aber selbst davon aus, „dass für das Land Nordrhein-Westfalen nach den derzeit vorliegenden Erkenntnissen für das Haushaltsjahr 2023 nicht vom Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation oder einer Naturkatastrophe im Sinne von §18b Landeshaushaltsordnung i.V.m. Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Alternative 2 Grundgesetz ausgegangen werden kann“.

LT-Drs. 18/1500, S. 3 Punkt 3 der Ergänzungsvorlage (ortho- und typographische Fehler im Original)

Damit fehlt es an einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, die Mittel zu anderen Zwecken als zur schnellsten kreditwirtschaftlich vertretbaren Tilgung zurückzulegen. Da, wie dargelegt, die Pflicht zur umgehende Tilgung den verfassungsrechtlichen Regelfall darstellt, trifft den Haushaltsgesetzgeber – und, den Haushalts(plan)entwurf betreffend, die Landesregierung als dessen Verfasser –

§ 29 Abs. 1 S. 1, § 30 S. 1 LHO

eine Darlegungslast,

Vgl. zu den vom VerfGH NRW im Anschluss an einschlägige bundesverfassungsgerichtliche Rechtskonkretisierung aufgestellten haushaltsverfassungsrechtlichen Darlegungsanforderungen VerfGH NRW, NVwZ-RR 2013, 665 (667); VerfGH NRW, NVwZ 2011, 805 (806 f.); VerfGH NRW, NVwZ 2004, 217 (219); diese maßgeblich zu dem in Art. 83 S. 2 Verf NRW genannten Tatbestandsmerkmal der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entwickelten Anforderungen sind auf notlagenbezogene Kontexte zu übertragen (*Kamp* in Heusch/Schönenbroicher [Hrsg.], Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 2020, Art. 83 Rn. 60); zur Abgrenzung von Anforderungen an Prognoseentscheidungen VerfGH NRW, NVwZ-RR 2020, 1097 (1101 f.)

wenn er bzw. sie der Ansicht ist, dass es vor dem Wirtschaftlichkeitsgebot untunlich sei, die Kredite, die zu dem ihre Aufnahme legitimierenden Zweck doch nicht benötigt werden, sogleich zu tilgen. Auch diesen Anforderungen wird die Ergänzungsvorlage nicht gerecht.

Die Ergänzungsvorlage ist demnach, soweit bei Kapitel 20 020 Titel 971 40 für noch nicht näher bestimmte „Globale Mehrausgaben im Zusammenhang mit Krisenbewältigungsmaßnahmen“ 3,5 Mrd. Euro im Haushalt veranschlagt werden sollen, wegen Verstoßes sowohl gegen Landes-

Art. 81 Abs. 3, Art. 83 S. 2 Verf NRW (vgl. die Entscheidungsformel in sowie Leitsatz 4 zu VerfGH NRW, Urt. v. 2.9.2003, VerfGH 6/02; nur auf Art. 83 S. 2 Verf NRW abstellend, Entscheidungsformel in VerfGH NRW, Urt. v. 15.3.2011, VerfGH 20/10); die Beurteilung als verfassungswidrig teilend Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen – Großes Kollegium –, GZ KuP-01.07.02-000010-2022-0002494, 2022, LT-Stellungnahme 18/128, S. 4 ff.

als auch Bundesverfassungsrecht

Art. 109 Abs. 3 S. 2, 5 GG

*verfassungswidrig.*

Zur klarstellenden Ergänzung ist ferner festzuhalten, dass auch *schon die Aufnahme eines Großteils der liquiden Restmittel verfassungswidrig* war: Rund 4,15 Mrd. Euro der 5 Mrd. Euro in Rede stehender liquider Restmittel wurden erst zwischen dem 12. Oktober und dem 9. November 2022 aufgenommen. Zu dieser Zeit wies der „NRW-Rettungsschirm“ noch einen Bestand von rund 3 Mrd. Euro auf. Der vom Ministerium der Finanzen erwartete weitere Mittelabfluss bis Ende 2022 betrug demgegenüber nur rund 2,45 Mrd. Euro.

Siehe die Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen – Großes Kollegium –, GZ KuP-01.07.02-000010-2022-0002494, 2022, LT-Stellungnahme 18/128, S. 4 f.).

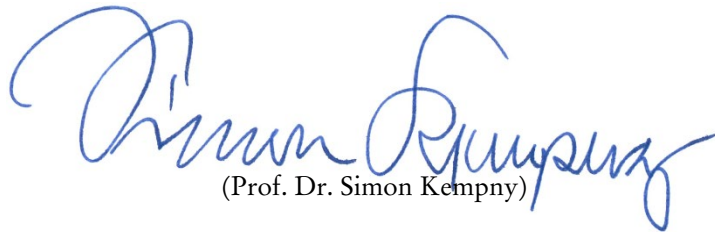
Es ging der Landesregierung also offenbar nicht mehr um die Ermöglichung von Krisenbewältigungsmaßnahmen im laufenden Haushaltsjahr, sondern um die Schaffung eines schuldenfinanzierten finanziellen „Polsters“ für das nächste Haushaltsjahr. Dergleichen erlaubt Art. 109 Abs. 3 GG jedoch nicht.

So auch Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen – Großes Kollegium –, GZ KuP-01.07.02-000010-2022-0002494, 2022, LT-Stellungnahme 18/128, S. 5).

## C. Ergebnis

Die Ergänzungsvorlage ist nach erster Einschätzung weder mit der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen noch mit dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vereinbar.

Bielefeld, den 29. November 2022



(Prof. Dr. Simon Kempny)