



Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg

97070 Würzburg
Domerschulstraße 16
Telefon: (0931) 31-8 82335
E-Mail: Kyrill-alexander.schwarz@uni-wuerzburg.de
Sekretariat: N.N.

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/3239**

Alle Abg

Würzburg, den 23.11.2013

Sachverständige Stellungnahme

**zu dem Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-
Westfalen**

(LT-Drs. 16/9568)

und dem

**Gesetz über die Feststellung eines Vierten Nachtrags zum Haushaltsplan des
Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Viertes Nachtrags-
haushaltsgesetz 2015)**

(LT-Drs. 16/10082)

und dem

**Dritten Gesetz zur Änderung des Versorgungsfondsgesetzes
(LT-Drs. 16/10083)**

I. Ausgangssituation

Ausweislich des von der Landesregierung eingebrachten Gesetzentwurfs zum Vierten Nachtragshaushaltsgesetz 2015 soll die nach Maßgabe des Versorgungsfondsgesetzes ursprünglich für das Jahr 2016 vorgesehene Zuführung an den Versorgungsfonds des Landes in Höhe von 635 Millionen Euro in das Haushaltsjahr 2015 vorgezogen werden. Diese zusätzliche Zuführung soll auf die im Jahr 2016 zu leistende Zuführung angerechnet werden und so die Zufüh-

rung für das Jahr 2016 auf Null reduziert werden. Die Deckung der zusätzlichen Ausgaben im Jahr 2015 soll ausweislich der Begründung des Regierungsentwurfs durch eine Erhöhung der Steuereinnahmen in Höhe von 550 Millionen Euro, durch eine Reduzierung der Zinsausgaben in Höhe von 50 Millionen Euro und eine Reduzierung des Personalverstärkungsansatzes im Einzelplan der Allgemeinen Finanzverwaltung um 35 Millionen Euro erfolgen.

Im Ergebnis wird damit das Land den Betrag in der vorgenannten Höhe nicht etwa im Rahmen des Haushaltsvollzugs zur Absenkung der Nettoneuverschuldung einsetzen; vielmehr bleibt die Nettoneuverschuldung in Höhe von 1.986 Millionen Euro in vollem Umfang bestehen.

- vgl. dazu nur die Ergänzungsvorlage zum Haushaltsentwurf 2016 (LT-Drs. 16/10150, Anlage 4, Seite 4) -

Gleichzeitig ergeben sich durch die beabsichtigte Änderung des Versorgungsfondsgesetzes im Haushaltsplanentwurf für das Jahr 2016 Minderausgaben in Höhe von 635 Millionen Euro. Diese, durch die Gesetzentwürfe bedingten, Minderausgaben dienen auch im Jahr 2016 nicht der Absenkung der Nettoneuverschuldung; sie werden zur Gegenfinanzierung diverser Änderungen im Haushaltsplanentwurf mit einer Gesamthöhe von 3,5 Mrd. Euro (u.a. auch für die Bewältigung der Ausgaben im Bereich der Maßnahmen zur Asyl- und Flüchtlingspolitik) in Ansatz gebracht.

II. Verfassungsrechtliche Würdigung der Gesetzentwürfe

Zentraler Maßstab für die verfassungsrechtliche Würdigung der Gesetzentwürfe der Landesregierung sind die haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen in den Art. 81 ff. LV.

Nach Art. 81 Abs. 2 und 3 LV gelten für die Aufstellung des Haushalts bestimmte Grundsätze, die der Gesetzgeber grundsätzlich einzuhalten hat. So ist der Haushaltsplan nach Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV nach Haushaltsjahren getrennt auf- und festzustellen (**Grundsatz der Periodizität**)

- ausführlich dazu *Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 81, Rdnr. 68 ff.; auf Bundesebenen zu Art. 110 siehe nur *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl., 2012, Art. 110, Rdnr. 7 ff.; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 10, Rdnr. 18; *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 70. Erg., 2013, Art. 110 Rdnr. 133 ff. -

Unbeschadet dieser Vorgabe sind Nachtragshaushalte – wie es auch Art. 81 Abs. 2 Satz 2 LV zum Ausdruck bringt – grundsätzlich zulässig, wenn sachliche Bedürfnisse, die das Haushaltsgesetz nicht berücksichtigt hat, einen solchen Nachtrag als erforderlich erscheinen lassen.

- dazu *BVerfGE* 45, 1 (34); siehe ferner auch *BVerfG*, NVwZ 2007, 1405 (1410) -

Allerdings darf der Haushaltsgesetzgeber – das gilt sowohl für den Bund als auch für das Land – dabei nicht das primäre Ziel einer Schuldenreduzierung außer Acht lassen. Vielmehr ist der Gesetzgeber grundsätzlich in der Pflicht – auch und gerade in Ansehung gesteigerter Einnahmen –, die Schuldenlast im Interesse nachfolgender Generationen zu reduzieren.

- so auch das Sondervotum *Di Fabio* und *Mellinghoff*, *BVerfG*, NVwZ 2007, 1405 (1414) -

Schon vor diesem Hintergrund begegnet der Entwurf der Landesregierung Bedenken, entzieht sich doch das Land seiner verfassungsrechtlichen Pflicht zur Reduzierung der Schuldenlast durch die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Verwendung der Mehreinnahmen zu einem Zweck, der bisher erst im Jahr 2016 erfüllt werden sollte.

Eine weitere Frage, die der Gesetzentwurf aufwirft, ist die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem **Grundsatz der Fälligkeit**.

- ausführlich dazu auch *Gröpl*, in: Bonner Kommentar, 98. Ergl. 2001, Art. 110, Rdnr. 127;

Kube, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 70.Erg., 2013, Art. 110 Rdnr. 149 ff. -

Dieser sichert die Realitätsgerechtigkeit der im Haushaltsplan aufgeführten Titel im Sinne einer Zeitgerechtigkeit ab und gewährleistet damit die effektive Bedeutung der Budgetentscheidungen des Parlaments. Dementsprechend dürften nur solche Ausgaben im Haushaltsplan veranschlagt werden, die auch im Haushaltsjahr selbst zu entsprechenden Ausgaben führen; Ausgabeverpflichtungen für künftige Ausgaben sind grundsätzlich – mit Ausnahme sog. Verpflichtungsermächtigungen, die hier aber nicht in Rede stehen – nicht etatisierungsreif.

- ausführlich dazu *Gröpl*, in: Bonner Kommentar, 98. Ergl. 2001, Art. 110, Rdnr. 127; der zu Recht darauf hinweist, dass damit der Gesetzgeber gehalten ist zu verhindern, dass in ertragsreichen Haushaltsjahren Vorgaben für später wirksame Finanzierungen getroffen werden -

Vor diesem Hintergrund erscheint es aber zumindest fraglich, wenn der Entwurf, um eine – verfassungsrechtlich gebotene – Absenkung der Verschuldung zu vermeiden, eine für das Jahr 2016 vorgesehene Ausgabe vorzieht und auf diese Weise eine Etatisierung eines Betrages erreicht, der für dieses Jahr erstens nicht vorgesehen und zweitens nur aufgrund der veränderten Einnahmesituation möglich wurde.

Problematisch erscheint der Gesetzentwurf zudem mit Blick auf den **Grundsatz der Haushaltswahrheit**. Dieser verlangt vor allem – neben dem Verbot bewusst unrichtiger Angaben über Einnahmen und Ausgaben –,

- dazu übereinstimmend *Gröpl*, in: Bonner Kommentar, 98. Ergl. 2001, Art. 110, Rdnr. 115; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl., 2012, Art. 110, Rdnr. 24; *ders.*, Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, 3. Aufl., 2007, § 120, 39; *Hillgruber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl., 2010, Art. 110, Rdnr. 36; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 10, Rdnr. 31; *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 70.Erg., 2013, Art. 110 Rdnr. 115; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1245 f.; siehe ferner auch *BVerfGE* 119, 96 (130) -

dass Sachverhalte nicht verschleiert werden dürfen.

- *BVerfGE* 119, 96 (129 ff., 135 f.); ferner: *Gröpl*, in: Bonner Kommentar, 98. Ergl. 2001, Art. 110, Rdnr. 115; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl., 2012, Art. 110, Rdnr. 24; *ders.*, Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, 3. Aufl., 2007, § 120, Rdnr. 39; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 10, Rdnr. 31; *Reus/Mühlhausen*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, Rdnr. 550 ff. -

Betrachtet man das Zusammenspiel der hier in Rede stehenden Gesetzentwürfe, so wird deutlich, dass es dem Gesetzgeber zum einen darum geht, einen Abbau der Verschuldung zu vermeiden. Zum anderen führt die vorgezogene Zuführung eines an sich noch nicht fälligen Betrages bei gleichzeitiger Anrechnung des Betrages auf die im Jahr 2016 fällig werdende Zuführung dazu, dass der Haushaltsgesetzgeber für das kommende Jahr einen Betrag in Höhe von 635 Millionen Euro zur Verfügung hat, die damit seiner freien Disposition unterliegen. Dieses Vorgehen verschleiert aber nicht nur die grundsätzliche Verfassungspflicht zum Schuldenabbau; sie suggeriert damit vor allem eine haushaltsrechtliche Flexibilität im Einsatz der Mittel, die bei nüchterner Betrachtung gerade nicht besteht.

III. Abschließende Bewertung

Insgesamt begegnet der Gesetzentwurf des vierten Nachtragshaushaltsgesetzes 2015 dahingehend verfassungsrechtlichen Bedenken, als der Gesetzgeber hier – bei kritischer Würdigung – nach hier vertretener Ansicht gegen die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und der Haushaltswahrheit verstoßen hat.

gez. Kyrill-A. Schwarz