

Urteil Verfassungsgerichtshof vom 15. März 2011

(Zusammenfassung des Justiziarers der CDU-Landtagsfraktion, Dr. Wilhelm Droste)

1. Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Die Landesregierung hat das Bestehen einer gesamtwirtschaftlichen Störungslage nicht nachvollziehbar und vertretbar dargelegt. Erforderlich sind Ausführungen, die das Bestehen oder unmittelbare Drohen einer ernsthaften und nachhaltigen Störung belegen, wobei es maßgeblich auf die erkennbare Entwicklungstendenz ankommt. Insoweit hat sich die Darlegungslast im Laufe des Jahres 2010 mit Blick auf wirtschaftswissenschaftlich belegte Erkenntnisse über einen wesentlich besser als erwartet ausgefallenen und fortdauernden wirtschaftlichen Aufschwung erhöht. Dieser Aufschwung zeichnete sich bereits bei der Einbringung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 deutlich ab. Noch während des Gesetzgebungsverfahrens wurde das Herbstgutachten der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute vom 14.10. bekannt. Danach sollte die deutsche Wirtschaft im Jahr 2010 so schnell wachsen wie zuletzt kurz nach der Wiedervereinigung. Kurz darauf kam die Bundesregierung in ihrer Herbstprognose vom 21.10. zu einer vergleichbaren Einschätzung. Dies gab Anlass zu einer Forderung des Sachverständigenrats vom 17.11., der Staat müsse sich nun aus den konjunkturstützenden Maßnahmen zurückziehen, um die Verschuldung zu begrenzen und das langfristige Wirtschaftswachstum nicht zu gefährden.

Daher genügte hier auch nicht der Hinweis der Landesregierung, die deutsche Wirtschaft erhole sich vom dramatischsten Einbruch seit dem Zweiten Weltkrieg und das Vorkrisenniveau sei noch nicht wieder erreicht. **Auch eine aufgrund von Risiken durch das internationale Umfeld labile Wirtschaftslage sowie die im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens angeführte anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, eine erhebliche Unterschreitung des Inflationsziels der Europäischen Zentralbank von 2 % und erhebliche außenwirtschaftliche Ungleichgewichte legten in ihrer Pauschalität die Annahme einer gesamtwirtschaftlichen Störungslage nicht nahe.**

Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht meint nicht die volle und nachhaltige Erreichung aller Teilziele des § 1 Satz 2 StWG (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges Wirtschaftswachstum) zugleich. Da es ständigen Schwankungen unterliegt und stets prekär ist, rechtfertigen auch fortbestehende wirtschaftliche Risiken nicht die Annahme einer Störungslage. Würde eine derartige Argumentation selbst bei deutlichen Anzeichen für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung genügen, könnte die auf Ausnahmefälle zugeschnittene Ermächtigung des Art. 83 Satz 2 LV ihre begrenzende Wirkung zum Schutz künftiger Generationen und zur Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen über die jeweilige Amtsperiode hinaus nicht mehr erfüllen. Zwar hat sich das Regelungskonzept dieser Vorschrift insofern nicht als wirksam erwiesen, als die staatliche Verschuldenspolitik in den letzten Jahrzehnten praktisch durchgehend zu einer Vermehrung der Verschuldung beigetragen hat. Gleichwohl haben die verfassungsrechtlichen Grenzen, die sich aus dem bestehenden Darlegungserfordernis ergeben, in Nordrhein-Westfalen weiterhin Gültigkeit, bis der verfassungsändernde Gesetzgeber konkretere Direktiven zur Schuldenbegrenzung entwickelt. (S.36-38)

2. Geeignetheit der Maßnahmen zur Abwehr der Störungslage

Weiterhin fehlt es im gesamten Gesetzgebungsverfahren für den Nachtragshaushalt an einer hinreichenden Darlegung, dass und wie die erhöhte Kreditaufnahme zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet sein soll. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ist nicht aufgezeigt worden, weshalb zur Abwehr der angenommenen gesamtwirtschaftlichen Störungslage eine höhere Kreditaufnahme gegenüber dem Stammhaushalt erfolgen sollte. Nachdem die CDU- Regierung bei der Aufstellung des Stammhaushalts die bisher veranschlagte Kredithöhe trotz ursprünglich deutlich schlechterer Wirtschaftsprognosen noch für geeignet und ausreichend gehalten hatte, um die angenommene gesamtwirtschaftliche Störung abzuwenden, hat die Landesregierung beim Nachtragshaushaltsgesetz 2010 keine Gesichtspunkte der konjunkturellen Entwicklung aufgezeigt, die eine weitere Erhöhung der Kreditaufnahme bei signifikanter wirtschaftlicher Erholung plausibel und nachvollziehbar machen.

Die in der Gesetzesbegründung genannte Bewertung, die mit dem Haushaltsgesetz 2010 dargelegte Einschätzung über das Vorliegen einer Störungslage behalte nach einer aktuellen Bewertung ihre Gültigkeit und es sei nicht ratsam, kurzfristig vom Krisenmodus abzurücken, hätte allenfalls ein Festhalten an der bisher veranschlagten Kredithöhe, nicht aber eine weitere Anhebung rechtfertigen können. Denn insoweit hat sich die Landesregierung lediglich der Beurteilung durch den Gesetzgeber des Stammhaushalts angeschlossen. Eine nachvollziehbare Begründung für eine höhere Kreditaufnahme liegt darin gerade nicht. Einer solcher hätte es aber bedurft, nachdem bereits unter Geltung der Veranschlagungen des Stammhaushalts eine beachtliche konjunkturelle Erholung verbunden mit deutlich erhöhten Steuereinnahmen eingetreten war.

Würde allein die Feststellung genügen, eine gesamtwirtschaftliche Störungslage bestehe fort, um nachträgliche Krediterhöhungen zu rechtfertigen, wäre eine nach der geltenden Verfassungsrechtslage rechtfertigungsbedürftige Überschreitung der Regelverschuldungsgrenze ihrer Höhe nach keinen Grenzen mehr unterworfen. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass ein Nachtragshaushaltsgesetzgeber insoweit geringeren Darlegungsanforderungen unterliegen sollte als der Gesetzgeber des Stammhaushalts. (S.38-39)

3. Überdies hätte es einer nachvollziehbaren Prüfung und Darlegung bedurft, weshalb die Ausgabenpositionen über Kredite und nicht über vorhandene Einnahmeerhöhungen finanziert werden sollten. Bei Zugrundelegung entsprechender Mehreinnahmen wäre es möglich gewesen, konjunkturwirksame öffentliche Ausgaben entsprechend der bisherigen Finanzplanung zu leisten, ohne im ursprünglich veranschlagten Umfang Kredite über der Regelverschuldungsgrenze aufnehmen zu müssen. Dementsprechend hätte die Kreditaufnahme abgesenkt werden können, ohne dass Einbußen bei der Bekämpfung der gesamtwirtschaftlichen Störungslage hätten in Kauf genommen werden müssen. (S.40)

4. Wirtschaftlichkeitsgebot: Bildung von Rücklagen und Sondervermögen

- a) Hinsichtlich der „Sonderrücklagen“ ist das Gebot der Wirtschaftlichkeit schon deshalb verletzt, weil in diesem Haushaltsjahr ein entsprechender Kreditbedarf nicht bestand und überdies eine vorzeitige Kreditaufnahme auch gar nicht beabsichtigt war. (S.47)
- b) Ähnliches gilt hinsichtlich der Rücklagenbildung im Zusammenhang mit dem Kinderförderungsgesetz. Hier fehlt es bisher an einer nach Art. 78 Absatz 3 LV erforderlichen gesetzlichen Kostendeckungsregelung, die konkrete Zahlungspflichten auslöst. In welcher Höhe Mittel benötigt werden, ist deshalb bislang noch ungeklärt. (S.47)

Hinsichtlich beider Rücklagen ist darüber hinaus nicht ersichtlich, weshalb angesichts der in Rede stehenden Kreditfinanzierung von einer Etatisierung im Jahr der Fälligkeit abgesehen worden ist.

Allein das Bestreben, in künftigen Haushaltsjahren einen größeren finanziellen Gestaltungsspielraum für andere politische Ziele zu gewinnen, bietet keine verfassungsrechtlich tragfähige Rechtfertigung für eine unwirtschaftliche kreditfinanzierte Rücklagenbildung. (S.48)

- c) Die Entscheidung der Landesregierung, auch ohne entsprechende Zahlungspflicht dem Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ aus dem in beträchtlichem Umfang kreditfinanzierten Haushalt 2010 1,3 Mrd. Euro zuzuführen, trägt vor diesem Hintergrund dem Gebot der Wirtschaftlichkeit nicht hinreichend Rechnung. Der Gesetzeszweck, Zahlungen in den Risikofond über mehrere Haushaltsjahre zu verteilen, rechtfertigt nicht die mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2010 beabsichtigte Zuführung eines für mehrere künftige Jahre erwarteten erheblichen Fehlbetrags innerhalb eines einzigen Haushaltsjahres, das zudem ohnehin schon durch eine besonders hohe Nettokreditaufnahme jenseits der Grenze des Art.83 Satz 2 LV belastet war.(S.48)
- d) Kein Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit kann dagegen hinsichtlich der zusätzlichen Zuweisungen zum „Versorgungsfonds NRW“ festgestellt werden. Der Versorgungsfonds soll absehbare Härten für spätere Haushaltsjahre abfedern, in denen aufgrund der demographischen Entwicklung immer höhere Versorgungslasten durch zurückgehende Staatseinnahmen zu decken sein werden. (S. 49)