



Wissenschaftlicher Dienst

WD 1-1/52-1565

24. April 2008

**„Verfassungsrechtliche und haushaltsrechtliche Zulässigkeit
der Bildung einer Rücklage im Haushaltsjahr 2007 und
eines Sondervermögens im Haushaltsjahr 2008“**

A. Auftrag

Unter Bezugnahme auf die Ankündigung der Landesregierung,¹ im laufenden Haushaltsjahr ein Sondervermögen in Höhe von insgesamt 200 Mio. Euro einzurichten, aus welchem in den Jahren 2009 bis 2013 jeweils 40 Mio. Euro für Hochschulen und Wissenschaft zur Verfügung stehen sollen, hat die CDU-Fraktion den Wissenschaftlichen Dienst um Prüfung gebeten, ob die gesetzliche Errichtung eines derartigen Sondervermögens mit Haushalts- und Verfassungsrecht in Einklang steht. Rechtliche Bedenken sieht die CDU-Fraktion vor allem mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot, da das Sondervermögen trotz erheblicher Nettoneuverschuldung errichtet werden sollte. Zur Konkretisierung ihrer Bedenken verweist die CDU-Fraktion insoweit auf ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen², das in einem ihrer Ansicht nach vergleichbaren Fall die Bildung einer Rücklage für verfassungswidrig erklärt habe. Ferner soll geprüft werden, ob das Budgetrecht des Parlaments - wie die Landesregierung ausführe - allein schon deswegen als gewahrt angesehen werden könne, weil das Sondervermögen durch förmliches Gesetz errichtet werden soll.

¹ Vgl. Pressemitteilung des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur vom 9. Januar 2008

² Vom 2. September 2003 - VerFGH 6/02 -

Vor dem Hintergrund der Unterrichtung durch den Minister der Finanzen über Änderungen in der Haushaltsentwicklung 2007³ - Vorlage 15/1884 - bittet die CDU-Fraktion ferner um Prüfung, ob die im Kontext von Steuermehreinnahmen erfolgte Zuführung von Vermögenserlösen an eine außerplanmäßige Rücklage rechtlich zulässig ist. Ihre Zweifel stützt die CDU-Fraktion insbesondere auf eine Stellungnahme des Rechnungshofs, in der auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen die außerplanmäßige Rücklagenbildung vorgebracht werden.⁴

B. Stellungnahme

Mit der Anknüpfung einerseits an die angekündigte Errichtung eines Sondervermögens im Haushaltsjahr 2008 und andererseits an die außerplanmäßige Rücklagenbildung im Haushaltsjahr 2007 betrifft der Auftrag zwei völlig eigenständige Sachverhalte, die auf jeweils unterschiedlichen Rechtsgrundlagen beruhen und auch haushaltsrechtlich unterschiedlich abgewickelt werden. Infolgedessen werden die Vorgänge getrennt voneinander erörtert. Im ersten Teil der Stellungnahme ist dabei die außerplanmäßige Rücklagenbildung Gegenstand der Prüfung und im sich anschließenden zweiten Teil werden die mit der Errichtung des Sondervermögens verbundenen Fragestellungen behandelt.

I. Zulässigkeit der außerplanmäßigen Zuführung von Überschüssen an eine Rücklage (Vorlage 15/1884)

Ausgangspunkt der Prüfung ist zunächst die Darstellung des der außerplanmäßigen Rücklagenbildung zugrunde liegenden Sachverhalts (unter 1.). Im Anschluss daran wird untersucht, ob die Voraussetzungen für die außerplanmäßige Zuführung von Überschüssen an eine Rücklage vorliegen, was sich in erster Linie nach § 25 Abs. 1 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO)⁵ bemisst (unter 2.). Schließlich ist der Frage nachzugehen, ob die außerplanmäßige Rücklagenbildung auch mit den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Landesverfassung vereinbar ist, was insbesondere im Hinblick auf das Verfassungsgebot⁶ der Wirtschaftlichkeit der näheren Prüfung bedarf (unter 3.).

³ Schreiben des Ministers der Finanzen vom 20. November 2007 („Änderungen in der Haushaltsentwicklung 2007; Verminderung der Kreditaufnahme und Rücklagenbildung“) - Vorlage 15/1884 -, behandelt und zur Kenntnis genommen in der 20. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 17. Januar 2008.

⁴ Schreiben des Präsidenten des Rechnungshofs vom 28. November 2008 - Vorlage 15/1920 -, behandelt und zur Kenntnis genommen in der 20. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 17. Januar 2008.

⁵ Vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972, S. 2), BS 63-1

⁶ Zum Wirtschaftlichkeitsgebot als Verfassungsgrundsatz: RhPfVerfGH, DÖV 1997, 246, 249; *Schneider*, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 1. Aufl. 2001, Art. 120, Rn. 19 m.w.N.

1. Sachverhalt

Mit Schreiben vom 20. November 2007 informierte der Minister der Finanzen den Haushalts- und Finanzausschuss über Änderungen in der Haushaltsentwicklung 2007⁷. Ausgangspunkt der Unterrichtung ist dabei die Bezugnahme auf Vermögensaktivierungen, die früher, nämlich im Haushalt 2007, im Zusammenhang mit Forderungsverkäufen aus gewährten Wohnbaudarlehen etatisiert wurden, um die Verschuldung zu begrenzen. Der Unterrichtung nach sind aus den Vermögensaktivierungen Einnahmen in Höhe von insgesamt 254,2 Mio. Euro realisiert worden.

In der Vorlage führt der Minister der Finanzen weiter aus, dass aufgrund der aktuellen haushaltswirtschaftlichen Situation, vor allem bedingt durch in dieser Höhe bei der Haushaltsaufstellung nicht vorausgesehene Steuermehreinnahmen, eine Etatisierung dieser Vermögensaktivierungen entbehrlich gewesen wäre. Entsprechend der Mai-Steuerschätzung seien zunächst erzielte Steuermehreinnahmen im Haushaltsvollzug vorrangig zur Verminderung des Kreditbedarfs (§ 25 Abs. 1 Satz 1 LHO) verwendet worden. Aufgrund darüber hinaus erzielter Steuermehreinnahmen entsprechend der November-Steuerschätzung sei es nunmehr möglich, die Vermögenserlöse in Erfüllung der materiellen Voraussetzungen des § 37 LHO einer Rücklage gemäß § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO zuzuführen. Im Ergebnis würden damit die Vermögensaktivierungen in Höhe 254,2 Mio. Euro neutralisiert. Die Abwicklung der zu bildenden Rücklage solle über eine noch einzurichtende Haushaltsstelle bei Kapitel 20 02 Titel 91 01 erfolgen. In der Vorlage heißt es weiter, dass mit diesen Maßnahmen (Verminderung der Kreditaufnahme, Rücklagenbildung) dem gesetzlichen Auftrag des § 25 Abs. 1 LHO entsprochen werde, wonach bei günstigen Haushaltsentwicklungen, in denen die Einnahmen die Ausgaben übersteigen, diese vorrangig u.a. zur Verminderung des Kreditbedarfs zu verwenden und/oder einer Rücklage zuzuführen seien.

Auf die Unterrichtung durch den Minister der Finanzen gab der Rechnungshof mit Schreiben vom 28. November 2007 - Vorlage 15/1920 - eine Stellungnahme ab. In dieser werden unter mehreren Gesichtspunkten Bedenken gegen die außerplanmäßige Rücklage geltend gemacht. So stellt der Rechnungshof darauf ab, dass die realisierten Vermögenserlöse alternativ auch dazu eingesetzt werden könnten, den aktuellen Kreditbedarf zu drosseln. Insoweit

⁷ Vorlage 15/1884

verweist der Rechnungshof auf das bereits zitierte Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 2. September 2003,⁸ das auch für den vorliegenden Fall beachtlich sei, und nach welchem die Bildung von Rücklagen aus Haushaltsüberschüssen bei gleichzeitiger Kreditaufnahme mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot nicht zu vereinbaren sei.

Die vom Minister der Finanzen eingebrachte Vorlage ist in der 20. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 17. Januar 2008 unter Einbeziehung der Stellungnahme des Rechnungshofs behandelt und zur Kenntnis genommen worden.⁹

2. Haushaltsrechtliche Voraussetzungen für die Zuführung eines Überschusses an eine Rücklage

Die Voraussetzungen für die Zuführung eines Haushaltsüberschusses an eine Rücklage ergeben sich aus der Vorschrift des § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO.

a) Sachlicher Anwendungsbereich des § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO; Unterschiede zur bundesrechtlichen Regelung

In der Bestimmung des § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO ist geregelt, wie zu verfahren ist, wenn sich herausstellt, dass die Einnahmen die Ausgaben übersteigen.¹⁰ Die hier maßgeblichen Vorschriften des § 25 Abs. 1 Satz 1 und 2 LHO lauten:

„Übersteigen die Einnahmen die Ausgaben, so ist der übersteigende Betrag vorrangig zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Tilgung von Schulden zu verwenden oder einer Rücklage zuzuführen. Ein danach verbleibender Überschuss ist in den nächsten festzustellenden Haushalt einzustellen.“

Verglichen mit der korrespondierenden Vorschrift des Bundesrechts weicht die rheinland-pfälzische Regelung von dieser nicht unerheblich ab. Dies gilt sowohl für die Ermittlung des

⁸ Vom 2. September 2003 - VerfGH 6/02 - (s. auch Fn. 2)

⁹ Ausschuss-Protokoll der 20. Sitzung vom 17. Januar 2008, S. 27 - 31; weitere parlamentarische Behandlung der Thematik: Mündliche Anfrage des Abg. Schreiner („Rechtliche Bedenken gegen die Bildung von Rücklagen im Haushaltsjahr 2007“, Drucksache 15/1750); siehe hierzu: PlenProt. 15/36, S. 2136 bis 2138; die Mündliche Anfrage des Abg. Bracht „Kreditfinanzierte Haushaltsrücklagen“ (Drucksache 15/1955) ist in der Fragestunde der 42. Plenarsitzung wegen Zeitablaufs nicht behandelt worden (vgl. Drucksache 15/2018). Thematisch einschlägig ist auch die Vorlage 15/2109 („Vermögensverbrauch und Neuverschuldung in den Jahren 2007 und 2008, Antrag der Fraktion der CDU nach § 76 Abs. 2 GOLT), die in der 21. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 19. Februar 2008 behandelt wurde, vgl. dazu: Ausschuss-Protokoll S. 19 f.

¹⁰ Siehe auch: LT-Drucks. 7/316, S. 55 (Begründung)

vorausgesetzten Überschusses als auch hinsichtlich des sachlichen Anwendungsbereichs als solchem. Zur besseren Nachvollziehbarkeit der Rechtslage sind nachfolgend die wesentlichen Abweichungen zur Bundesregelung zusammenfassend dargestellt.

aa) Fehlende Legaldefinition des Begriffs „Überschuss“

Im Unterschied zum Landesrecht (§ 25 LHO) enthält die bundesrechtliche Regelung des § 25 Abs. 1 BHO eine Legaldefinition der normierten Begriffe „Überschuss“ und „Fehlbetrag“. Diese lautet:

„Der Überschuss oder der Fehlbetrag ist der Unterschied zwischen den tatsächlich eingegangenen Einnahmen (Ist-Einnahmen) und den tatsächlich geleisteten Ausgaben (Ist-Ausgaben).“

Eine vergleichbare Legaldefinition fehlt in § 25 LHO gänzlich.¹¹

bb) Abschluss des Haushaltsplans als primärer sachlicher Bezugspunkt

Darüber hinaus bezieht sich diese in § 25 Abs. 1 BHO geregelte Legaldefinition sachlich auf den Abschluss des Haushaltsplans (§ 82 Nr. 1 c BHO) und bestimmt hierfür, dass die Ermittlung des Jahresergebnisses (Überschuss/Fehlbetrag) kassenmäßig zu erfolgen hat.¹² Dies bedeutet, dass die in § 25 Abs. 2 BHO genannten Verwendungsmöglichkeiten eines Kassenüberschusses, nämlich Verminderung des Kreditbedarfs, Schuldentilgung oder Zuführung an die Konjunkturausgleichsrücklage, sowie die in § 25 Abs. 3 BHO normierte Deckung eines Kassenfehlbetrags jeweils die Situation des jährlichen Haushaltsabschlusses betreffen.¹³

Das in § 25 Abs. 2 und 3 BHO vorausgesetzte Vorliegen eines Überschusses oder Fehlbetrags kann daher grundsätzlich erst mit dem Haushaltsabschluss sowie dem daraus zu ermittelnden Jahresergebnis definitiv festgestellt werden.¹⁴ Eine Ausnahme hiervon macht das

¹¹ Siehe *Dommach*, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Rn. 5 zu § 25 BHO; siehe auch LT-Drucks. 7/316, S. 55 (Begründung)

¹² *Dommach* (Fn. 11), § 25 BHO, Rn. 1

¹³ Vgl. *Dommach* (Fn. 11) § 25 BHO, Rn. 1; *Patzig*, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar zu den Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Band II, § 25 BHO, Rn. 1; *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, 2. Aufl. 2004, § 25 BHO, Rn.1

¹⁴ *Dommach* (Fn. 11), § 25 BHO, Rn. 2

Bundesrecht nur für den Fall, dass ein sich bereits im Laufe des Haushaltsjahres abzeichnender Überschuss zur Verminderung des Kreditbedarfs verwenden soll. Dies folgt unmittelbar aus § 25 Abs. 2 Satz 2 BHO, wonach es bei Ausnutzung dieser Möglichkeit einer Einstellung der Überschusseinnahme in den nächsten festzustellenden Haushaltsplan nicht bedarf.¹⁵ Obgleich das Jahresergebnis also erst beim Haushaltsabschluss definitiv festgestellt werden kann, lässt es der Gesetzgeber in dieser Situation dennoch zu, dass ein sich bereits während des Haushaltsjahres abzeichnender Überschuss zur Verminderung der Kreditaufnahme führt.

Demgegenüber erfasst der normative Anwendungsbereich der landesrechtlichen Regelung des § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO ganz generell auch die Zeit vor dem Jahresabschluss, was sich insbesondere aus dem Zusammenhang mit der Regelung in Satz 2 ergibt, die bestimmt, dass „ein danach verbleibender Überschuss“ in den nächsten Haushaltsplan einzustellen ist. In Satz 1 von § 25 Abs. 1 LHO wird damit geregelt, wie zu verfahren ist, wenn sich vor dem Jahresabschluss und noch im laufenden Haushaltsjahr herausstellt, dass die Einnahmen die Ausgaben übersteigen.¹⁶ Nur wenn nach Ausschöpfung der Verwendungsmöglichkeiten ein weiterer Überschuss verbleibt, ist er nach Satz 2 von § 25 Abs. 1 LHO in den nächsten festzustellenden Haushaltsplan einzustellen.

Damit steht auch fest, dass der Anwendungsbereich des § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO für den hier zu prüfenden Sachverhalt, der die Zuführung von Mitteln an eine Rücklage im Haushaltsvollzug betrifft, grundsätzlich eröffnet ist.

b) Tatbestandliche Voraussetzungen und Rechtsfolgen des § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO

Die Bestimmung des § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO setzt tatbestandlich voraus, dass die Einnahmen die Ausgaben übersteigen, also ein Überschuss vorliegt. Da allerdings in § 25 LHO eine entsprechende Begriffsbestimmung fehlt,¹⁷ stellt sich die Frage, auf welcher haushaltsrechtlichen Grundlage der gesetzlich vorausgesetzte Überschuss zu ermitteln ist.

¹⁵ Patzig (Fn. 13), § 25 BHO, Rn. 8; Dommach (Fn. 11), § 25 BHO, Rn. 3

¹⁶ Siehe auch: LT-Drucks. 7/316, S. 55 (Begründung)

¹⁷ Vgl. dazu näher: Patzig (Fn. 13), § 25 BHO, Rn. 3

aa) **Überschuss im Sinne des § 25 Abs. 1 LHO**

(1) Aus der Vielzahl möglicher Definitionen stellt das deutsche Haushaltsrecht im Ergebnis zwei Grundtypen zur Verfügung, nämlich einerseits den Soll- oder rechnungsmäßigen Abschluss sowie andererseits den Ist- oder kassenmäßigen Abschluss.¹⁸ Unterschiede ergeben sich in der Behandlung der Ausgabereste: Beim Soll-Abschluss werden die Ausgabereste in das Ergebnis miteinbezogen, so dass sie bereits als verausgabt gelten, wohingegen beim Ist-Abschluss die Ausgabereste keine Berücksichtigung finden.¹⁹

Anhaltspunkte, die Aufschluss über die Art der Ermittlung des Überschusses geben könnten, lassen sich dem Normtext des § 25 Abs. 1 LHO nicht entnehmen. Dies entspricht ausdrücklich auch der Intention des Gesetzgebers, der ganz bewusst nicht nur auf eine Legaldefinition, sondern auf jedwede Festlegung verzichtet hat. In der Gesetzesbegründung wird hierzu Folgendes ausgeführt:

„ ... Das Haushaltsgrundsätzegesetz regelt in § 17 nur die Behandlung, nicht aber die Art der Ermittlung eines Fehlbetrags. Bund und Länder können daher frei entscheiden, auf welche Weise ein Fehlbetrag ermittelt wird. Der Bund hat in § 25 Abs. 1 BHO entsprechend der in den letzten Jahren von ihm geübten Praxis den so genannten Ist-Abschluss beibehalten. Die Deckung der Ausgabereste erfolgt dabei durch Veranschlagung von Ausgabemitteln in der für erforderlich gehaltenen Höhe (§ 19 Abs. 2 BHO); im übrigen schreibt § 45 Abs. 2 BHO vor, dass die erforderliche Einwilligung des Bundesministers der Finanzen zur Inanspruchnahme von Ausgaberesten nur erteilt werden kann, wenn in demselben oder einem anderen Einzelplan Ausgaben in gleicher Höhe bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres nicht geleistet werden oder wenn Ausgabemittel zur Deckung der Ausgabereste nach § 19 Abs. 2 BHO veranschlagt worden sind. Demgegenüber hält die Mehrzahl der Länder am Soll-Abschluss fest. Der Soll-Abschluss hat insbesondere den Vorteil, dass die Deckung der Ausgabereste gesichert ist und kein besonderes Verfahren hierfür vorgesehen werden muss. Seine Beibehaltung ist auch deshalb gerechtfertigt, weil aufgrund des Fälligkeitsprinzips zu erwarten ist, dass die Ausgabereste zukünftig geringer gehalten werden können. Auf eine dem § 25 Abs. 1 BHO entsprechende gesetzliche Definition der Begriffe ‚Überschuss‘ und ‚Fehlbetrag‘ ist verzichtet worden, um, falls dies erforderlich werden sollte, auf den Ist-Abschluss übergehen zu können. Die Begriffsbestimmung soll daher in den Verwaltungsvorschriften erfolgen.“²⁰

¹⁸ Patzig (Fn. 13), § 25 BHO, Rn. 2, dort auch mit instruktiven Beispielen zu den Unterschieden, die aus der Anwendung beider Grundtypen resultieren.

¹⁹ Patzig (Fn. 13), § 25 BHO, Rn. 2

²⁰ LT-Drucks. 7/316, S. 55

Eine konkretisierende oder gar anders lautende Begriffsbestimmung in Verwaltungsvorschriften, auf die in der Gesetzesbegründung als Möglichkeit hingewiesen wird, ist bislang nicht erfolgt. Mit Blick auf die vorstehend dargestellte Intention des Gesetzgebers dürfte davon auszugehen sein, dass der vorausgesetzte Überschuss - zunächst jedenfalls - auf der Grundlage des Soll-Abschlusses zu ermitteln sein soll.

(2) Ungeachtet der Methode, die für die Ermittlung des Überschusses zugrunde gelegt wird, und der daraus resultierenden Unterschiedlichkeit, ist für den vorliegend zu beurteilenden Fall aber zu berücksichtigen, dass die Zuführung der Mittel an die Rücklage noch im laufenden Haushaltsjahr und folglich zu einem Zeitpunkt erfolgen soll, in dem die Erzielung eines Überschusses - als Jahresergebnis - zwangsläufig noch nicht feststehen kann. Da allerdings von den in § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO normierten Verwendungsmöglichkeiten eines Überschusses bereits während des Haushaltsjahres Gebrauch zu machen ist,²¹ dürfte daraus der Schluss gezogen werden können, dass es für die Annahme eines Überschusses bereits ausreicht, wenn ein solcher bis zum Schluss des Haushaltsjahres zu erwarten ist. Vor diesem Hintergrund dürfte eine auf den Jahresabschluss bezogene Prognose der Haushaltsentwicklung als Grundlage für die Feststellung eines Überschusses genügen. Selbstverständlich ist, dass in diese Prognose alle für die Beurteilung der künftigen Haushaltsentwicklung relevanten Daten einzustellen sind, auf deren Basis sodann die prognostische Beurteilung zu erfolgen hat. Infolgedessen und angesichts der jeder Prognose immanenten Unwägbarkeiten dürfte es im Ergebnis jedenfalls nicht entscheidend darauf ankommen, auf Grundlage welcher Methode (Soll- oder Ist-Abschluss) ein sich im laufenden Haushaltsjahr abzeichnender Überschuss zu ermitteln ist. Daraus dürfte weiterhin zu folgern sein, dass für die Bejahung eines Überschusses im Haushaltsvollzug ein gewisser Prognosespielraum anzuerkennen ist, der einer eingeschränkten und sich auf Prognosefehler reduzierenden Prüfung zugänglich ist.

(3) Ausgangspunkt der mit dieser Maßgabe durchzuführenden Prüfung ist die Unterrichtung durch den Minister der Finanzen über Änderungen in der Haushaltsentwicklung 2007 (Vorlage 15/1884). Die Unterrichtung erfolgte vor dem Hintergrund nicht vorausgesehener Steuermehreinnahmen. Diese sind zunächst entsprechend der Steuerschätzung im Mai 2007 zur

²¹ Siehe hierzu bereits die Ausführungen unter B. I. 2. a) bb).

Verminderung des Kreditbedarfs verwendet worden und stehen darüber hinaus entsprechend der Steuerschätzung im November 2007 in einem Umfang zur Verfügung, der Vermögensaktivierungen in Höhe von 254,2 Mio. Euro entbehrlich gemacht hätte. Infolgedessen dürfte auf der Grundlage der in der Vorlage 15/1884 dargestellten Haushaltsentwicklung die Annahme eines auf Steuermehreinnahmen beruhenden Überschusses im Ergebnis jedenfalls nicht als unvertretbar erscheinen. Ob der Überschuss – rein tatsächlich gesehen - auf den etatisierten und inzwischen realisierten Vermögenserlösen²² als solchen oder auf Steuermehreinnahmen beruht, dürfte für die Annahme eines Überschusses im Ergebnis ohne Bedeutung sein.

Nochmals darauf hinzuweisen ist an dieser Stelle allerdings, dass das - definitive - Vorliegen eines Überschusses - sei es auf der Grundlage des Ist- oder des Soll-Abschlusses - endgültig erst mit dem jährlichen Haushaltsabschluss feststeht. Dies hindert - wie ausgeführt - jedoch nicht die Annahme eines Überschusses, für den im Rahmen des § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO bereits eine auf den Haushaltsabschluss bezogene Prognose ausreichend ist.

Ist demnach von einem Überschuss auszugehen, sieht die Bestimmung des § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO drei Verwendungsmöglichkeiten für den übersteigenden Betrag vor.

bb) Verwendungsmöglichkeiten für den Überschuss nach § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO

Als Verwendungsmöglichkeiten regelt § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO die Verminderung des Kreditbedarfs oder die Tilgung von Schulden oder die Rücklagenzuführung. Jedenfalls dem Wortlaut nach stehen diese drei Verwendungsalternativen gleichrangig nebeneinander, ohne dass sich insoweit ein Vorrangverhältnis feststellen ließe. Die Gleichrangigkeit der Verwendungsalternativen entspricht auch der Auffassung, wie sie für die insoweit vergleichbare bundesrechtliche Regelung des § 25 Abs. 2 Satz 1 BHO vertreten wird.²³

²² Siehe hierzu die Stellungnahme des Rechnungshofs - Vorlage 15/1884 -, S. 2 („Außerdem erscheint es fraglich, ob die Erlöse aus Vermögensveräußerungen ... als Überschuss im Sinne der Regelung in § 26 Abs. 1 LHO gewertet werden können.“)

²³ Dommach (Fn. 11), § 25 BHO, Rn. 3; Piduch (Fn. 13), § 25 BHO, Rn. 3; Patzig (Fn. 13), § 25 BHO, Rn. 8

Angesichts der nach dem Wortlaut bestehenden Gleichrangigkeit der Verwendungsmöglichkeiten, dürften gegen die vorgesehene Verwendung des Überschusses folglich keine Bedenken bestehen.

Als Ergebnis kann damit festgehalten werden, dass die Zuführung des Überschusses an eine Rücklage mit der Regelung des § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO in Einklang stehen dürfte.

Ob darüber hinaus zusätzlich noch die materiellen Voraussetzungen des § 37 LHO, die sich zum so genannten Notbewilligungsrecht des Ministers der Finanzen verhalten, vorliegen müssen, soll nachfolgend erörtert werden.

c) Anwendungsbereich und Bedeutung des § 37 LHO

Vorauszuschicken ist, dass sowohl der Minister der Finanzen als auch der Rechnungshof in ihren jeweiligen Stellungnahmen davon ausgehen, für die hier vorliegende Situation der Zuführung eines nicht vorausgesehenen Überschusses an eine Rücklage müssten zusätzlich auch die materiellen Voraussetzungen des § 37 LHO erfüllt sein.²⁴ Da in dieser Norm allerdings Bestimmungen zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben getroffen werden, stellt sich zunächst die Frage, ob und in welchem Umfang § 37 LHO auf den vorliegend zu prüfenden Sachverhalt (Zuführung von Haushaltsüberschüssen an eine Rücklage) überhaupt Anwendung findet.

aa) Zum Begriff der über- und außerplanmäßigen Ausgabe in § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO

Nach § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO bedürfen überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben der Einwilligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums. In § 37 Abs. 1 Satz 2 LHO ist bestimmt, dass das Vorliegen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses

²⁴ Siehe: Vorl. 15/1884 („... ist es nunmehr möglich, die vorstehend erwähnten Vermögenserlöse in Erfüllung der materiellen Voraussetzungen des § 37 LHO einer Rücklage gem. § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO zuzuführen ...“) und Vorlage 15/1920, S. 2 („... Im Hinblick auf den grundsätzlichen Vorrang des Budgetbewilligungsrechts des Parlaments vor dem Notbewilligungsrecht bestehen Zweifel, ob, wie in der Landtagsvorlage angeführt, die materiellen Voraussetzungen des § 37 LHO für eine außerplanmäßige Rücklagenzuführung erfüllt sind. ...“). Die „materiellen Voraussetzungen“ werden allerdings weder näher bezeichnet noch subsumiert.

Voraussetzung für die Erteilung dieser Einwilligung ist. Die Regelung des § 37 LHO konkretisiert insoweit die verfassungsrechtliche Ermächtigung in Art. 119 LV.²⁵ In dieser Verfassungsnorm wird Vorsorge dafür getroffen, dass während des laufenden Haushaltsjahres Haushaltsüberschreitungen möglich sind, wenn sie sich als unvorhergesehen und unabweisbar darstellen.

Unter Ausgaben sind allgemein die im Haushaltsplan ausgewiesenen Mittel zu verstehen, die im laufenden Haushaltsjahr kassenwirksam werden.²⁶ Überplanmäßig sind Ausgaben, bei denen der für die Zweckbestimmung im Haushaltsplan vorgesehene Ansatz unter Berücksichtigung der Ausgabereste, der Haushaltsvorgriffe und der zur Verstärkung verwendeten deckungspflichtigen Ausgaben überschritten werden muss.²⁷ Außerplanmäßige Ausgaben sind solche, für die der Haushaltsplan überhaupt keine Zweckbestimmung und keinen Ansatz enthält und auch keine Ausgabereste vorhanden sind.²⁸

bb) Anwendbarkeit des § 37 LHO auf die Zuführung eines Überschusses an eine Rücklage

(1) Im Gegensatz zu Ausgaben dienen Rücklagen der Bildung einer Kapitalreserve, die erst zu einem späteren Zeitpunkt die Finanzierung von Ausgaben ermöglichen sollen. Die Einstellung von Mitteln in eine Rücklage mag zwar formell, nämlich buchungstechnisch, als (außerplanmäßige) Ausgabe²⁹ erscheinen; in materieller Hinsicht dürfte es sich jedoch gerade nicht um eine Ausgabe handeln, sondern vielmehr - wie auch der Blick auf § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO zeigt - um einen Überschuss, der entstanden ist, weil die Einnahmen die Ausgaben übersteigen und insoweit gerade die umgekehrte Situation einer „überplanmäßigen Einnahme“ vorliegt. Bereits angesichts des insoweit eindeutigen Wortlauts des § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO, der von Ausgaben spricht, bestehen folglich Zweifel, ob diese Norm auf den hier gegebenen Fall anwendbar ist.

²⁵ Näher hierzu: *Trzaskalik*, in: Grimm/Caesar (Fn. 6), Art. 119, Rn. 1 ff.; vgl. hierzu auch die grundlegende Entscheidung in BVerfGE 45, 1 ff.

²⁶ *Dommach* (Fn. 11), § 6 BHO, Rn. 32

²⁷ Vgl. *Trzaskalik*, in: Grimm/Caesar (Fn. 6), Art. 119, Rn. 3; Ziff. 1.1 der VV-LHO zu § 37

²⁸ Vgl. *Trzaskalik*, in: Grimm/Caesar (Fn. 6), Art. 119, Rn. 3; Ziff. 1.2 der VV-LHO zu § 37

²⁹ Zuführungen an Rücklagen sind nach § 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO im Gruppierungsplan bei den Ausgaben gesondert darzustellen.

(2) Diese sich zunächst aus dem Wortlaut ergebenden Zweifel hinsichtlich der Anwendbarkeit erfahren auch unter systematischen Erwägungen Bestätigung, wenn nämlich bedacht wird, dass § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO eine Regelung gerade für einen Fall trifft, dem die Unvorhergesehenheit der zu einem Überschuss führenden Haushaltsentwicklung immanent sein dürfte. Eine Regelungslücke, die durch Rückgriff auf den Rechtsgedanken des § 37 Abs. 1 Satz 2 LHO geschlossen werden müsste, liegt demnach nicht vor. Daraus folgt, dass die von § 37 Abs. 1 LHO normativ erfasste Situation der unvorhergesehenen Ausgabenüberschreitung ihre Entsprechung für die Einnahmenseite in der Regelung des § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO findet. Von daher dürfte für eine wie auch immer geartete Anwendung von § 37 LHO an sich kein Raum mehr sein. Eine solche dürfte ohnehin kaum sinnvoll möglich sein, weil sich beispielsweise die Frage stellt, wie das in § 37 Abs. 1 Satz 2 LHO verlangte Vorliegen eines unabweisbaren Bedürfnisses verstanden werden soll, wenn es sich statt um eine Ausgabe um eine Einnahme handelt.³⁰

(3) Eine andere rechtliche Beurteilung dürfte auch vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich verankerten Budgetbewilligungsrechts des Haushaltsgesetzgebers³¹ nicht gerechtfertigt sein. Dass die Etathoheit des Parlaments für die Einnahmeseite ohnehin geringere Bedeutung hat,³² folgt jedenfalls mittelbar aus Art. 119 LV, wonach alle staatlichen Ausgaben grundsätzlich parlamentarischer Bewilligung bedürfen. Dass es eines solchen Bewilligungserfordernisses für Einnahmen nicht bedarf, erscheint zwangsläufig. Die Verwendungsmöglichkeiten eines im Haushaltsvollzug entstehenden Überschusses hat der parlamentarische Gesetzgeber ausdrücklich in § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO normiert. Insoweit dürften aus dem Gesichtspunkt der Wahrung des Budgetrechts des Landtags keine Gründe abzuleiten sein, die im hier vorliegenden Fall die Anwendung der materiellen Voraussetzungen des § 37 LHO zu rechtfertigen vermögen.

d) Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis kann damit festgehalten werden, dass die Zuführung des absehbar vorliegenden Überschusses an eine Rücklage mit § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO in Einklang stehen

³⁰ Vialon, Haushaltsrecht, 2. Aufl. (1959), S. 594: „Es wird sich niemand finden, der sie [die Einnahmen] aus formellen Gründen zurückweist.“

³¹ Art. 116 LV, siehe hierzu: Trzaskalik, in: Grimm/Caesar (Fn.6), Art. 116, Rn. 1

³² So Trzaskalik, in: Grimm/Caesar (Fn. 6), Art. 116, Rn. 1

dürfte. An weiteren einfachgesetzlichen Anforderungen des Haushaltsrechts (§ 37 LHO) dürfte die Zuführung des Überschusses an eine Rücklage nicht mehr zu messen sein. Fraglich ist allerdings, ob die angenommene einfachrechtliche Unbedenklichkeit auch im Hinblick auf verfassungsrechtliche Haushaltsgrundsätze gilt, was nachfolgend vor allem im Hinblick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot erörtert werden soll.

3. Vereinbarkeit mit dem verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot

Als verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab kommt hier insbesondere das Gebot der Wirtschaftlichkeit³³ in Betracht, das sich wegen der Subsidiarität der Kreditfinanzierung gegenüber der Steuerfinanzierung als Verbot kreditfinanzierter Überschüsse auswirken könnte.

a) Wesensgehalt des Wirtschaftlichkeitsgebots als Verfassungsprinzip

Anerkanntermaßen ist das Wirtschaftlichkeitsgebot ein der Verfassung immanenter Grundsatz.³⁴ Zwar ist die Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung in Art. 120 Abs. 2 Satz 1 LV als Maßstab ausdrücklich nur für die Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof genannt. Darüber hinaus findet das Wirtschaftlichkeitsgebot seine verfassungsrechtliche Wurzel jedoch im Gemeinwohlprinzip (Art. 1 Abs. 2, 3 und 4 LV)³⁵ und stellt sich gleichzeitig als finanzrechtliche Ausprägung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips³⁶ dar, das alle Staatsgewalt bindet. Verstöße gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot sind daher als Verfassungsverstöße zu kennzeichnen.³⁷

Was unter Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns im Einzelnen zu verstehen ist, wird in der Verfassung selbst nicht näher konkretisiert. Einfachrechtliche Ansätze zur Konkretisierung finden sich insbesondere im Haushaltsgrundsätzegesetz³⁸ sowie in der Landeshaushaltsordnung.³⁹ Prägend für den normativen Inhalt des Wirtschaftlichkeitsgebots als Verfassungsgrundsatz ist seine Verwurzelung im Gemeinwohl- und Verhältnismäßigkeitsprinzip. Es verlangt, in jedem Haushaltsjahr bei allen Maßnahmen die günstigste Relation zwischen dem

³³ Zu weiteren Haushaltsgrundsätzen des Verfassungsrechts: *Trzaskalik*, in: Grimm/Caesar (Fn. 6), Art. 116, Rn. 9

³⁴ *Schneider*, in: Grimm/Caesar (Fn. 6), Art. 120, Rn. 19 m.w.N.

³⁵ RhPfVerfGH, DÖV 1997, 246, 249; *Schneider*, in: Grimm/Caesar (Fn. 6), Art. 120, Rn. 19; v. *Arnim*, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip (1988), S. 71 ff.

³⁶ *P. Kirchhof*, NVwZ 1983, 505, 514

³⁷ *Schneider*, in: Grimm/Caesar (Fn. 6), Art. 120, Rn. 19

³⁸ Z.B. § 6 HGrG

³⁹ Z.B. § 7 LHO

gesteckten Ziel und den eingesetzten Mitteln anzustreben⁴⁰. Welche Anforderungen sich daraus konkret ergeben, ist abschließend zwar noch nicht geklärt. Jedenfalls ist dem Wirtschaftlichkeitsgebot jedoch das Erfordernis zu entnehmen, ein bestimmtes Ziel mit dem geringstmöglichen Einsatz von Mitteln zu erreichen⁴¹ (Gebot der Sparsamkeit und Minimalprinzip).⁴² Welche Grenzen sich daraus für die Bildung von Rücklagen aus Haushaltsüberschüssen ergeben könnten, soll nachfolgend geklärt werden.

b) Bedeutung des Wirtschaftlichkeitsgebots für die Bildung von Rücklagen aus Haushaltsüberschüssen im Haushaltsvollzug

Aus dem Gesichtspunkt des Wirtschaftlichkeitsgebots scheint gegen die Bildung einer Rücklage aus Haushaltsüberschüssen zunächst nichts einzuwenden zu sein; denn die Bildung eines Überschusses im Haushaltsvollzug ist unzweifelhaft ein wünschenswertes Ergebnis. Stammt der erzielte Überschuss jedoch (zumindest auch) aus Krediteinnahmen, stellt sich die Frage, ob solche Überschüsse überhaupt einer Rücklage zugeführt werden dürfen oder stattdessen allein zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Tilgung von Schulden verwendet werden müssen. In der Sache geht es um eine etwaig notwendige verfassungsrechtliche Korrektur der nach § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO an sich gleichrangig nebeneinander stehenden Verwendungsalternativen, folglich um eine Beschränkung des Verwendungswahlrechts für kreditfinanzierte Haushaltsüberschüsse im Haushaltsvollzug.

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist diese Frage noch nicht geklärt. Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof hält kreditfinanzierte Rücklagen für unvereinbar mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot und folglich für verfassungswidrig.⁴³ Dies gibt Anlass, die tragenden Erwägungen des Urteils zu analysieren, nicht zuletzt im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit für den vorliegend zu beurteilenden Fall.

⁴⁰ *Schneider*, in: Grimm/Caesar (Fn. 6), Art. 120, Rn. 20 m.w.N.

⁴¹ RhPfVerfGH, NVwZ-RR 1998, 145, 149; v. *Arnim* (Fn. 35), S. 19 f.

⁴² Das Gebot der Sparsamkeit ist nach h.M. Bestandteil des Wirtschaftlichkeitsprinzips und entspricht dem Minimalprinzip (sog. Doppelgebot), vgl. *Schneider*, in: Grimm/Caesar (Fn. 6), Art. 120, Rn. 20 m.w.N.

⁴³ Urteil vom 2. September 2003 - VerfGH 6/02 -; vgl. hierzu: *Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, S. 91 ff.; *Birk*, in: Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung, FS für Selmer, S. 489 ff.

aa) Die Entscheidung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs vom 2. September 2003

(1) Der Entscheidung lag folgender Sachverhalt zugrunde: Das Land Nordrhein-Westfalen hat im Auslaufzeitraum des Haushaltsjahres 1999 (1. Januar 2000 bis 3. März 2000) Kredite in Höhe von 2,9 Mrd. DM aufgenommen. In derselben Zeit wurden Ausgaben in Höhe von 260 Mio. DM zu Lasten des Haushaltsjahres 1999 geleistet. Ein Betrag von 800 Mio. DM verblieb als Überschuss und wurde nicht verausgabt. Dieser Betrag wurde im Haushaltsplan 2000 als Einnahme verbucht. Zugleich wurde im Haushaltsgesetz 2000 geregelt, dass dieser Betrag zusammen mit weiteren Haushaltsmitteln (Mehreinnahmen beziehungsweise Minderausgaben im Jahr 2000, die 1,5 Mrd. DM ausmachten) in eine Allgemeine Rücklage eingestellt werden sollte. Im Haushaltsgesetz 2001 war dann die Ausschöpfung der Allgemeinen Rücklage vorgesehen. Tatsächlich enthielt diese Allgemeine Rücklage einen Betrag von 2,3 Mrd. DM. Die im Haushaltsgesetz 2001 festgesetzte Nettoneuverschuldung lag um 0,5 Mrd. DM unter der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Kreditobergrenze. Ohne die Ausschöpfung der allgemeinen Rücklage wäre die Kreditobergrenze überschritten worden.

Die von diesem Sachverhalt aufgeworfene verfassungsrechtliche Problemlage bestand mithin darin, dass im Landeshaushalt zwar ein Überschuss erzielt werden konnte, gleichwohl im Haushaltsvollzug die Kreditermächtigungen ausgeschöpft und in eine Rücklage eingestellt wurden, um zukünftig erwartete Steuermindereinnahmen für das folgende Jahr auszugleichen (Bildung einer Rücklage zur „Speicherung“ von Krediteinnahmen).⁴⁴

(2) Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof hat in den Regelungen der Haushaltspläne über die Rücklagenzuführungen und -entnahmen Verstöße gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot und die verfassungsrechtliche Kreditbegrenzungsregelung⁴⁵ gesehen. Die in die Rücklage eingestellten Mittel seien kreditfinanziert gewesen, da ohne Kreditaufnahme in entsprechender Höhe Mittel für die Rücklagenbildung nicht zur Verfügung gestanden hätten.⁴⁶ Angesichts dessen verstoße die Rücklagenbildung gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot. Denn die der Rücklage zugeführten Mittel hätten die Haushalte 2000 und 2001 belastet, obwohl sie in den zugehörigen Haushaltsjahren noch nicht benötigt worden seien. Diese

⁴⁴ Siehe hierzu: *Birk* (Fn. 43), S. 593 f.

⁴⁵ Art. 83 Satz 2 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung

⁴⁶ VerfGH NRW (Fn. 2), Rn. 76 ff. des Urteilsumdrucks

Belastung sei auch nicht deshalb gerechtfertigt gewesen, weil man das Ziel verfolgt habe, trotz der durch die Steuerreform bedingten Einnahmeausfälle in den Haushaltsjahren 2001 und 2002 die Kreditobergrenze des Art. 83 Satz 2 der Landesverfassung nicht zu überschreiten. Die Überführung kreditfinanzierter Mittel über die Rücklage in die Haushalte 2001 und 2002 habe es zwar ermöglicht, die Kreditobergrenze in den betreffenden Haushaltsjahren rechnerisch einzuhalten. Der Haushaltsgesetzgeber habe um dieses Erfolges willen aber nicht die durch keinen aktuellen Ausgabenbedarf veranlasste Neuverschuldung in Kauf nehmen dürfen.⁴⁷ Die gewählte haushaltstechnische Gestaltung habe dazu geführt, dass der durch die Ausgabenansätze der Haushaltsjahre 2001 und 2002 erzeugte Kreditbedarf jeweils auf mehrere Haushaltsjahre verteilt gedeckt worden sei. Diese Aufsplittung habe zur Folge gehabt, dass die Kreditobergrenze, die auf das einzelne Haushaltsjahr abstelle, ihre Wirkung nicht mehr habe entfalten können. Die verfassungsrechtliche Kreditbegrenzungsregelung sei mithin leer gelaufen.⁴⁸ Der Haushaltsgesetzgeber habe außerdem mit der Bereitstellung kreditfinanzierter Mittel für die Rücklage seiner aus Art. 83 Satz 2 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung folgenden Verpflichtung zuwider gehandelt, Spielräume zur Verschuldungsbegrenzung zu nutzen. Denn mit der Einstellung kreditfinanzierter Rücklagen in die Haushalte 2001 und 2002 seien diese Mittel nicht zur Schuldentilgung, sondern zur Deckung der Ausgabenansätze beider Haushalte eingesetzt worden.⁴⁹

(3) Der der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen zugrunde liegende Sachverhalt ist mit der vorliegend zu klärenden Fragestellung jedenfalls nicht völlig identisch; denn das Normenkontrollverfahren betrifft die Frage, ob Regelungen der Landeshaushaltsgesetze 2001 und 2002, welche die Überführung von letztlich kreditfinanzierten Überschüssen über die Allgemeine Rücklage in nachfolgende Haushaltsjahre bewirkt haben, mit der Landesverfassung vereinbar sind. Hier steht hingegen die Verwendung eines Haushaltsüberschusses im Haushaltsvollzug zur Prüfung, für den überdies noch ungeklärt ist, ob er überhaupt als kreditfinanziert anzusehen ist. Infolgedessen bedarf der Klärung, in welchem Umfang die Erwägungen des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen Geltung auch für die vorliegend zu begutachtende Frage beanspruchen könnten.

⁴⁷ VerfGH NRW (Fn. 2), Rn. 83 f. des Urteilsdruckes

⁴⁸ VerfGH NRW (Fn. 2), Rn. 83 f. des Urteilsdruckes

⁴⁹ VerfGH NRW (Fn. 2), Rn. 85 des Urteilsdruckes

(a) Möglich erscheint, dass sich die Frage der Zulässigkeit der Bildung einer kreditfinanzierten Rücklage jedenfalls primär auf der Ebene der Haushaltsgesetzgebung und nicht des hier vorliegenden Haushaltsvollzugs stellt.⁵⁰

Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen stützt seine Argumentation nämlich ganz wesentlich auf die verfassungsrechtliche Regelung zur Kreditaufnahmebegrenzung, wie sie in Rheinland-Pfalz in Art. 117 S. 2 Halbsatz 1 LV verankert ist. Danach dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Diese Regelung gilt allerdings bereits ihrem Wortlaut nach nur bei der Aufstellung und Feststellung des Haushaltsplans und legt insoweit dem Haushaltsgesetzgeber im Planungsstadium Beschränkungen auf⁵¹. Art. 117 Satz 2 LV bindet primär nur den Gesetzgeber.⁵² Auf den Haushaltsvollzug findet diese Verfassungsnorm jedenfalls keine unmittelbare Anwendung.

Die Prüfung der Vereinbarkeit mit der verfassungsrechtlichen Kreditaufnahmebegrenzung hatte zudem einen zeitlich anderen Bezugspunkt als der vorliegend zu beurteilende Sachverhalt; denn nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen führt erst die Ausschöpfung der Rücklage dazu, dass die Kreditobergrenze des nachfolgenden Haushaltsjahres überschritten wird. Davon zu unterscheiden ist jedoch die sich hier stellende Frage, die die Bildung einer Rücklage im laufenden Haushaltsjahr betrifft und die insbesondere vom Geltungsbereich der in Art. 117 S. 2 Halbsatz 1 LV verankerten Kreditaufnahmebegrenzung gar nicht erfasst wird, weil die Kredite hier unter Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze aufgenommen worden sind.

Insoweit bleibt festzuhalten, dass die an die Kreditbegrenzungsregelung anknüpfende Argumentation des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen auf den vorliegenden Fall weitgehend nicht übertragbar sein dürfte.

(b) Darüber hinaus ist hier auch nicht eindeutig feststellbar, ob der Überschuss aus Steuermehreinnahmen oder (zumindest teilweise auch) aus Krediten stammt; nur wenn sich - wie in

⁵⁰ So *Birk* (Fn. 43), S. 594

⁵¹ Siehe für die Art. 117 Satz 2 LV entsprechende Bestimmung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG: *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, Kommentar zum GG, Art. 115, Rn. 43

⁵² *Trzaskalik*, in: *Grimm/Caesar* (Fn. 6), Art. 117, Rn. 11

dem vom Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen entschiedenen Fall, in dem die Kredite im Auslaufzeitraum des Haushaltsjahres aufgenommen wurden - eindeutig belegen lässt, dass der Kreditaufnahme keine entsprechenden Ausgabenbedürfnisse gegenüberstanden, besteht ein solches Feststellungsproblem nicht.⁵³

Vor diesem Hintergrund dürfte die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen für den vorliegenden Fall nur insoweit von Bedeutung sein, als sich dort allgemeine Erwägungen zum Wirtschaftlichkeitsgebot finden, die hier die Ausschöpfung der Kreditermächtigung trotz Haushaltsüberschuss in den Blickpunkt rücken.

bb) Ausschöpfung von Kreditermächtigungen im Haushaltsvollzug und verfassungsrechtliche Korrektur des § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO

Nach § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LHO bestimmt das Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe das für Finanzen zuständige Ministerium Kredite zur Deckung von Ausgaben aufnehmen darf. Diese so genannten Deckungskredite haben im Unterschied zu den Kassenverstärkungskrediten keine andere Funktion, als Finanzmittel für tatsächlich zu leistenden Ausgaben zur Verfügung zu stellen. Fallen keine Ausgaben an, darf die Ermächtigung nicht in Anspruch genommen werden. Dies ergibt sich nicht nur aus dem Wortlaut der Vorschrift, sondern auch aus der Funktion der Kreditaufnahme, die lediglich eine subsidiäre Einnahmequelle des Staates ist.⁵⁴ Krediteinnahmen sind nur vorläufige Einnahmen, die künftige Steuereinnahmen antizipieren.⁵⁵ Anders als Steuereinnahmen, die stets zu vereinnahmen sind, dürfen im Haushaltsvollzug Kreditermächtigungen nicht in Anspruch genommen und Kredite nicht vereinnahmt werden, wenn sie nicht zur Aufgabendeckung dienen.

Die einfachgesetzliche Regelung des § 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO ist insoweit Ausfluss des Wirtschaftlichkeitsprinzips und verbietet jede Form des Vorratskredits.⁵⁶ Im Haushaltsvollzug dürfen demnach keine Kreditermächtigungen in Anspruch genommen werden, soweit hierdurch absehbar ein Überschuss entsteht. Eine solche Situation kommt insbesondere dann in Betracht, wenn - wie hier - unerwartete Steuermehreinnahmen den Kreditbedarf zur Ausgabendeckung senken. Dies gilt auch in Ansehung des § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO. Sinn und Zweck dieser Bestimmung kann nur sein, eine wirtschaftlich sinnvolle Verwendung des Haushalts-

⁵³ Birk (Fn. 43), S. 591 f.

⁵⁴ Ausführlich hierzu: Jahndorf (Fn. 43), S. 87 ff.

⁵⁵ Jahndorf (Fn. 43), S. 87

⁵⁶ Jahndorf (Fn. 43), S. 89

überschusses sicherzustellen.⁵⁷ Dieses Regelungsziel wird primär dadurch erreicht, dass zunächst durch geringere Kreditaufnahme auf der Einnahmenseite ein Überschuss nach Möglichkeit vermieden wird.⁵⁸ Kommt es dennoch zu einem Überschuss, so entspricht es der zweckorientierten Auslegung der Vorschrift, dass dieser zunächst zur Verminderung der Nettokreditaufnahme beziehungsweise, wenn eine Neuverschuldung nicht mehr erforderlich ist, zur Schuldentilgung verwendet wird.

Für diese teleologische Reduktion des § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO sprechen verfassungsrechtliche Erwägungen; denn die Erwirtschaftung eines Überschusses durch Kredit dürfte mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Wirtschaftlichkeit ganz generell nicht zu vereinbaren sein.⁵⁹ Diese Annahme findet ihre Rechtfertigung in der Tatsache, dass schuldenbedingte Lasten regelmäßig höher sind als die aus dem Rücklagevermögen zu erwirtschaftenden Zinserträge.⁶⁰ Geht man davon aus, dass selbst bei günstigster Verwendung des Überschusses durch Anlage als Barmittel eine entsprechende Guthabenverzinsung stets in Höhe von 1,5 bis 2 Prozent hinter den aufzubringenden Kreditzinsen zurückbleibt, so ist eine Finanzierung der Schuldendienste für die zusätzlichen Krediteinnahmen durch die Bildung des Überschusses nicht zu leisten.⁶¹ Selbst wenn unterstellt wird, dass ein Überschuss in gleicher Höhe einer späteren Senkung der Neuverschuldung diene oder eine spätere Nettokreditaufnahme ersetze, wäre die Gesamtzinsbelastung allein durch die längere Laufzeit des Kredits höher.⁶²

Infolgedessen ist die teleologische Reduktion der in § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO genannten Verwendungsmöglichkeiten aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten. Im Fall eines kreditfinanzierten Haushaltsüberschusses ist der Katalog der Verwendungsmöglichkeiten demnach in seiner semantischen Reihenfolge (Verminderung des Kreditbedarfs, Tilgung von Schulden, Zuführung an eine Rücklage) anzuwenden.

Die vorstehenden Erwägungen kommen selbstredend nur dann zum Tragen, wenn die Erwirtschaftung des Überschusses auch tatsächlich auf Krediteinnahmen beruht. Ob dies hier der Fall ist, soll nachfolgend geprüft werden.

⁵⁷ *Birk* (Fn. 43), S. 593

⁵⁸ *Birk* (Fn. 43), S. 593; vgl. auch VerfGH NRW (Fn. 2), Rn. 73 des Urteilsumdrucks

⁵⁹ VerfGH NRW (Fn. 2), Rn. 80 des Urteilsumdrucks; *Birk* (Fn. 43), S. 593; *Jahndorf* (Fn. 43), S. 85 ff.

⁶⁰ *Jahndorf* (Fn. 43), S. 94

⁶¹ *Birk* (Fn. 43), S. 592

⁶² *Birk* (Fn. 43), S. 592

cc) Feststellungsproblematik

(1) Eine zuverlässige Feststellung, ob der Überschuss auf Steuermehreinnahmen oder auf Krediteinnahmen beruht, erscheint insbesondere im Hinblick auf das Gesamtdeckungsprinzip kaum möglich.⁶³ Nach diesem in der Vorschrift des § 8 Abs. 1 LHO normierten Prinzip dienen nämlich sämtliche Einnahmen, also sowohl Steuern als auch Krediteinnahmen, für sämtliche Ausgaben. Dieses Prinzip erschwert auf der tatsächlichen Ebene die Feststellung, ob und in welchem Umfang der erzielte Überschuss aus der Kreditaufnahme oder der Steuer stammt, weil nach dem Gesamtdeckungsprinzip beide Möglichkeiten bestehen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sachliche Identität zwischen den eingenommenen und der der Rücklage zugeführten Mitteln bestehen muss. Ohne Belang ist daher, ob der Überschuss zunächst in den allgemeinen Haushalt eingeflossen ist und die der Rücklage zugeführten Mittel damit dem Gesamtaufkommen entspringen⁶⁴. Für die Annahme, die Rücklage sei kreditfinanziert, ist vielmehr bereits ausreichend, dass Kredite im Umfang der Rücklagendotierung eingespeist worden sind.⁶⁵

Das aus dem Gesamtdeckungsprinzip resultierende Feststellungsproblem besteht demnach nur in eindeutigen Fällen nicht, in denen sich belegen lässt, dass der Kreditaufnahme keine entsprechenden Ausgabenbedürfnisse gegenüberstanden. Nur in dieser Situation ist die Feststellung gerechtfertigt, dass die Überschussbildung erst durch die Kreditaufnahme ermöglicht worden ist und sich daher als kreditfinanziert darstellt. Ein solch eindeutiger Fall lag der zitierten Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen zugrunde, weil die Kredite im Auslaufzeitraum des Haushaltsjahres aufgenommen wurden, ohne dass der Kreditaufnahme ein entsprechendes Ausgabebedürfnis gegenüber gestanden hätte.

Für den vorliegenden Fall dürfte sich eine solche Eindeutigkeit jedoch nicht feststellen lassen; insbesondere ist nicht belegt, dass einer Kreditaufnahme kein tatsächliches Ausgabebedürfnis gegenübersteht. Berücksichtigung muss dabei auch der Umstand finden, dass Steuermehreinnahmen (entsprechend der Mai-Steuerschätzung) bereits zur Verminderung des Kreditbedarfs verwendet worden sind, was der Annahme einer Kreditaufnahme ohne

⁶³ Vgl. *Birk* (Fn. 43), S. 591 f.

⁶⁴ VerfGH NRW (Fn. 2), Rn. 78

⁶⁵ VerfGH NRW (Fn. 2), Rn. 78

Ausgabebedürfnis entgegenstehen dürfte. Ungeachtet dessen dürfte ohne kassen- und rechnungsmäßigen Abschluss nicht zu klären sein, ob der Überschuss kredit- oder steuerfinanziert ist. Angesichts dieser im Tatsächlichen bestehenden Ungewissheit muss auch die verfassungsrechtliche Beurteilung im Ergebnis letztlich offen bleiben. Insoweit kann nur festgestellt werden, dass ein eindeutiger Fall einer kreditfinanzierten Rücklage hier nicht vorliegt.

(2) In einer neueren Untersuchung wird vor dem Hintergrund dieser aus dem Gesamtdeckungsprinzip folgenden Feststellungsschwierigkeiten die Ansicht vertreten, dass der Überschuss ganz generell als auf Krediteinnahmen beruhend angesehen werden müsse, weil bei staatlicher Kreditaufnahme jeder Haushalt zumindest teilweise kreditfinanziert sei.⁶⁶ Die direkte Zuordnung des Überschusses zu den Krediteinnahmen unabhängig davon, auf welchen Umständen der Haushaltsüberschuss tatsächlich beruht, folge dabei aus der verfassungsrechtlichen Wertung, dass Steuern und Kredite nicht gleichrangig nebeneinander stünden und Überschüsse deshalb nicht proportional gewichtet werden dürften.⁶⁷

Folgt man dieser Ansicht, würde im Ergebnis unterstellt, der Haushaltsüberschuss sei kreditfinanziert, was zur Folge hätte, dass die Zuführung dieses Überschusses an eine Rücklage als verfassungsrechtlich relevanter Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot zu kennzeichnen wäre.

Insoweit drängt sich die Frage auf, ob dieser Ansicht gerade vor dem Hintergrund der sich aus dem Gesamtdeckungsprinzip ergebenden Unwägbarkeiten der Vorzug gebührt.

(3) Die abstrakt an eine Kreditaufnahme anknüpfende Annahme, dass jedweder Haushaltsüberschuss allein schon deswegen als kreditfinanziert angesehen werden müsse, entbindet zwar von der problematischen Feststellung, ob der Überschuss steuer- oder kreditfinanziert ist. Allerdings dürfte die zur Begründung dieser Schlussfolgerung angeführte dogmatische Grundlage, nämlich der Grundsatz der Subsidiarität der Kreditaufnahme, jedenfalls nicht unzweifelhaft sein. Dies gilt weniger für den Grundsatz als solchen, sondern vielmehr für

⁶⁶ *Jahndorf* (Fn. 43), S. 92

⁶⁷ *Jahndorf* (Fn. 43), S. 92

dessen Fruchtbarmachung zu Feststellungen, die nicht im Rechtlichen, sondern im Tatsächlichen wurzeln. Überdies ist unklar, welches Ergebnis gelten soll, wenn der Haushaltsüberschuss die in Anspruch genommene Kreditermächtigung übersteigt und mithin anteilig aus Steuer- und Krediteinnahmen besteht. Jedenfalls in Höhe des die Krediteinnahmen übersteigenden Betrags dürfte der Haushaltsüberschuss auch nach dieser Meinung nicht als kreditfinanziert angesehen werden können. Insoweit dürften Feststellungen tatsächlicher Art im Ergebnis nicht verzichtbar sein. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass solche Feststellungen angesichts des Gesamtdeckungsprinzips in aller Regel nicht oder nicht verlässlich getroffen werden können, es sei denn, es handelt sich um greifbare Evidenzfälle. Von diesen abgesehen dürfte das Wirtschaftlichkeitsgebot auf der Grundlage des Gesamtdeckungsprinzips jedenfalls nicht effektiv zur Geltung gebracht werden können.

Welche Anforderungen an die Feststellung kreditfinanzierter Überschüsse letztlich zu stellen sind, kann im vorliegenden Zusammenhang einer Klärung nicht zugeführt werden. Eine vertiefende Auseinandersetzung mit dieser Frage hat weder in der Rechtsprechung noch im juristischen Schrifttum stattgefunden. Angesichts dieser im Sachverhalt bestehenden Ungewissheit kann die Prüfung der verfassungsrechtlichen Situation auch nicht mit einem definitiven Ergebnis abgeschlossen werden. Folgt man der Ansicht, die konkrete Feststellungen für entbehrlich hält und damit praktisch jeden Haushaltsüberschuss pauschal für kreditfinanziert einstuft, dürften gegen die Rücklagenbildung aus dem Wirtschaftlichkeitsprinzip abzuleitende Bedenken bestehen. Tritt man dieser Ansicht entgegen und hält damit an dem Erfordernis tatsächlicher Prüfung der Umstände, auf denen der Überschuss beruht, fest, ergibt sich das Problem, dass solche Feststellungen angesichts des Gesamtdeckungsprinzips hier gar nicht getroffen werden können. Fest stehen dürfte jedoch, dass kein eindeutiger Fall eines kreditfinanzierten Überschusses vorliegt.

5. Ergebnis zu I.

Gemessen am einfachen Recht (§ 25 Abs. 1 Satz 1 LHO) dürften gegen die Zuführung des vorhandenen Haushaltsüberschusses an eine Rücklage keine Bedenken bestehen. Insbesondere liegt auch der für die Anwendung dieser Norm erforderliche Überschuss vor. Ungeachtet der fehlenden Legaldefinition des Begriffs des Überschusses - und der sich daraus ergebenden Alternativen für die Art seiner Ermittlung - ist hier zu berücksichtigen, dass die Rücklagenbildung noch im laufenden Haushaltsjahr und folglich zu einem Zeitpunkt erfolgen soll, in dem die Erzielung eines Überschusses - als Jahresergebnis - zwangsläufig noch nicht feststehen kann. Für die Annahme eines Überschusses genügt daher bereits eine auf den Haushaltsabschluss bezogene Prognose. Für diese hat der Minister der Finanzen geltend gemacht, dass entsprechend der Steuerschätzung im November 2007 Steuer Mehreinnahmen in einem Umfang zur Verfügung stehen, der Vermögensaktivierungen in Höhe von 254,2 Mio. Euro entbehrlich gemacht hätte. Infolgedessen dürfte die Annahme eines auf Steuer Mehreinnahmen beruhenden Überschusses im Ergebnis berechtigt erscheinen. Ist demnach von dem Vorliegen eines Überschusses auszugehen, entspricht die Zuführung an eine Rücklage einer der in § 25 Abs. Satz 1 LHO ausdrücklich genannten Verwendungsmöglichkeit, für die ein Anwendungsvorrang nach dem Wortlaut nicht besteht.

Verfassungsrechtlich ist die Rücklagenbildung vornehmlich am Wirtschaftlichkeitsgebot zu messen, das als finanzrechtliche Ausprägung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips Bindungswirkung auch für den Haushaltsvollzug entfaltet. Die Unvereinbarkeit mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip dürfte sich nicht bereits aus dem Urteil des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs vom 2. September 2003 ergeben, das sich mit der der Bildung kreditfinanzierter Rücklagen auf der Ebene der Haushaltsgesetzgebung befasst. Im Unterschied zum Haushaltsvollzug gelten für den Haushaltsgesetzgeber mit der Regelung zur Kreditaufnahmebegrenzung (vgl. Art. 117 Satz 2 LV) besondere verfassungsrechtliche Anforderungen. Im Haushaltsvollzug gebietet des Wirtschaftlichkeitsprinzip, keine Kreditemächtigungen in Anspruch zu nehmen, soweit hierdurch absehbar ein Überschuss entsteht; denn die Erwirtschaftung eines Überschusses durch Kredit dürfte mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Wirtschaftlichkeit ganz generell nicht zu vereinbaren sein. Diese Annahme findet ihre Rechtfertigung in der Tatsache, dass schuldenbedingte Lasten regelmäßig höher sind als die aus

dem Rücklagevermögen zu erwirtschaftenden Zinserträge. Soweit hier festgestellt werden könnte, dass sich der Überschuss zumindest teilweise als kreditfinanziert darstellt, stünde die Rücklagenbildung mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot nicht in Einklang und dürfte insoweit verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sein. Allerdings erschwert das gesetzlich normierte Gesamtdeckungsprinzip, nach welchem sämtliche Einnahmen für sämtliche Ausgaben dienen, die Feststellung, ob und in welchem Umfang der erzielte Überschuss aus der Kreditaufnahme oder der Steuer stammt. Einer derartigen Feststellung bedürfte es nur dann nicht, wenn einer einzelnen im Schrifttum vertretenen Meinung gefolgt würde, die Überschüsse ganz generell als auf Krediteinnahmen beruhend ansieht, weil bei staatlicher Kreditaufnahme jeder Haushalt zumindest teilweise kreditfinanziert sei. Ob dieser Ansicht zu folgen ist, erscheint fraglich. Fest stehen dürfte letztlich nur, dass hier kein eindeutiger Fall eines kreditfinanzierten Überschusses vorliegt.

II. Haushalts- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft II - Sonderfinanzierung“

Der zweite Teil der Stellungnahme betrifft die haushalts- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit der beabsichtigten Bildung eines Sondervermögens zur Aufstockung der Mittel, die für Hochschulen und Wissenschaft zur Verfügung stehen sollen. Ausgangspunkt hierfür ist der Referentenentwurf für ein Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft II – Sonderfinanzierung“ - Sonderfinanzierungsgesetz⁶⁸ (im Folgenden WSZSFG-E), dessen wesentlicher Inhalt nachfolgend unter 1. dargestellt wird. Da die Einbringung dieses Entwurfs in den Landtag allerdings noch aussteht, muss die verfassungsrechtliche Prüfung nicht nur vorläufig, sondern notwendig auch abstrakt bleiben und sich letztlich - wenn auch unter Einbeziehung der vorgesehenen Vorschriften - auf die Darstellung des rechtlichen Rahmens beschränken, der an das Sondervermögen anzulegen sein wird (unter 2.)

⁶⁸ Referentenentwurf vom 1. April 2008, zugeleitet vom Ständigen Vertreter des Chefs der Staatskanzlei unter Bezugnahme auf die Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung gemäß Artikel 89 b der Landesverfassung. Der Referentenentwurf ist als Anlage dieser Stellungnahme beigelegt. Siehe auch die vorangegangene Berichterstattung der Ministerin für Wissenschaft in der 13. Sitzung des Ausschusses für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur vom 15. Januar 2008, Protokoll S. 33 - 39.

1. Wesentlicher Inhalt des Referentenentwurfs für ein Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft II – Sonderfinanzierungsgesetz“

Der Referentenentwurf hat die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Hochschulen und Forschung zum Ziel. Hierfür soll kurzfristig ein Sondervermögen des Landes geschaffen und mit Mitteln in Höhe von insgesamt 200 Mio. Euro ausgestattet werden.⁶⁹

Die Vorschrift des § 1 WSZSFG-E regelt dabei die Bildung des Vermögens „Wissen schafft Zukunft II - Sonderfinanzierung“ ausdrücklich als Sondervermögen des Landes.

In § 2 WSZSFG-E werden die Ziele dieses Sondervermögens näher bestimmt. Danach sollen die Mittel des Sondervermögens zur nachhaltigen Verbesserung der Studiensituation an den staatlichen Hochschulen des Landes sowie zur Stärkung, zum Ausbau und zur Vernetzung der Forschung inner- und außerhalb der Hochschulen dienen.

Die Vorschrift des § 3 WSZSFG-E betrifft die Verwaltung des Sondervermögens. Nach Absatz 1 soll die Verwaltung durch das für das Hochschulwesen zuständige Ministerium erfolgen. In Absatz 2 Satz 1 ist geregelt, dass das Sondervermögen haushaltsrechtlich vom übrigen Vermögen des Landes zu trennen ist. Auf das Sondervermögen soll nach Absatz 2 Satz 2 grundsätzlich das Haushaltsrecht des Landes und zwar auch im Hinblick auf die Prüfrechte des Rechnungshofs Anwendung finden.⁷⁰

§ 4 WSZSFG-E regelt die Finanzierung des Sondervermögens. Nach Satz 1 soll dem Sondervermögen im Jahr 2008 einmalig ein (aus Steuermehreinnahmen im Jahr 2008 finanzierter)⁷¹ Betrag von 200 Mio. Euro durch das Land zugeführt werden. Ab dem Jahr 2009 wird das für Hochschulwesen zuständige Ministerium gemäß § 4 Satz 1 WSZSFG-E ermächtigt, jährlich über fünf Jahre jeweils 40 Mio. Euro aus dem Haushalt des Sondervermögens zur Erfüllung des Sondervermögenszwecks (§ 2 WSZSFG-E) zu verwenden.

⁶⁹ Referentenentwurf für ein Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft II - Sonderfinanzierung“, S. 3 (Begründung)

⁷⁰ Referentenentwurf für ein Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft II - Sonderfinanzierung“, S. 4 (Begründung)

⁷¹ Vgl. Pressemitteilung des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur vom 9. Januar 2008 (Fn. 1)

In § 5 WSZSFG-E wird das anzuwendende Haushaltsrecht bestimmt. Absatz 1 sieht vor, dass alle Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen des Sondervermögens in einen eigenen Haushaltsplan eingestellt werden. Dieser soll dem Einzelplan des für das Hochschulwesen zuständigen Ministeriums im Haushaltsplan des Landes als Anlage beigefügt werden. Abweichungen vom Haushaltsplan des Sondervermögens im Haushaltsvollzug stehen nach Absatz 2 unter dem Vorbehalt der Einwilligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums.

Die Bestimmung des § 6 WSZSFG-E soll in Parallelität zum Haushaltsplan des Landes eine den Grundsätzen der Transparenz entsprechende Kassenführung und Rechnungslegung gewährleisten. In Satz 3 ist vorgesehen, dass die Jahresrechnung für das Sondervermögen der Haushaltsrechnung des Landes als Anhang beizufügen ist.

Nach § 7 WSZSFG-E soll das Sondervermögen nach Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben, spätestens jedoch zum 31. Dezember 2015 kraft Gesetzes aufgelöst werden.

In § 8 WSZSFG-E ist das Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Januar 2008 vorgesehen.

2. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Ausgangspunkt der verfassungsrechtlichen Prüfung ist Art. 116 Abs. 1 Satz 1 LV und die in dieser Kernvorschrift⁷² verankerten Prinzipien der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit.

a) Prinzip der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit

Nach Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 LV sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen. Daraus folgt, dass sämtliche vorhersehbaren Einnahmen oder Ausgaben des Landes veranschlagt werden müssen. Dieser Verfassungsgrundsatz der

⁷² *Trzaskalik*, in: Grimm/Caesar (Fn. 6), vor Art. 116, Rn. 2; Anmerkung: Der Vollständigkeit wegen sei angemerkt, dass die bereits zitierte Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 2. September 2003, auf die sich der Auftrag zur Begründung verfassungsrechtlicher Zweifel beruft, für den hier vorliegenden Fall der Bildung eines gesetzlichen Sondervermögens weder hinsichtlich des Sachverhalts (kreditfinanzierte Rücklagenbildung) noch bezogen auf die rechtlichen Erwägungen (Umgehung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze) einschlägig erscheint (siehe hierzu auch die Ausführungen unter B. I. 3. b) aa)).

Haushaltsvollständigkeit⁷³ dient dem Prinzip parlamentarischer Haushaltskontrolle und ferner der Transparenz.⁷⁴

Neben dem Gebot der Vollständigkeit enthält Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 LV auch den Grundsatz der Haushaltseinheit.⁷⁵ Danach sind alle Einnahmen und Ausgaben „in den“ - d.h. in einen - Haushaltsplan einzustellen. Für die Rechnungsperiode dürfen demnach nicht zwei oder gar mehrere Haushaltspläne aufgestellt oder Teile des Haushaltsplans verselbständigt werden.⁷⁶

Der Grundsatz der Haushaltseinheit verbietet ebenso wie das Gebot der Vollständigkeit die Bildung so genannter Sonder- oder Nebenhaushalte.⁷⁷ Von diesen Grundsätzen lässt Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV jedoch Ausnahmen zu. Danach brauchen bei Landesbetrieben und bei Sondervermögen nur die Zuführungen und die Ablieferungen in den Haushaltsplan eingestellt zu werden. Mit Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV wird daher die für Sondervermögen notwendige Ausnahme von den Grundsätzen der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans verfassungsrechtlich legitimiert.⁷⁸

Damit ist zunächst festzuhalten, dass es sich bei Sondervermögen ganz generell um verfassungsrechtlich ausdrücklich zugelassene (Teil-)Haushalte handelt.⁷⁹ Insoweit bedarf zunächst allerdings der Klärung, ob das hier zu prüfende Sondervermögen - ungeachtet seiner Bezeichnung als solches - auch materiell dem Verfassungstatbestand des Sondervermögens nach Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV zugeordnet werden kann.

⁷³ *Trzaskalik*, in: Grimm/Caesar (Fn. 6), Art. 116, Rn. 11; näher zum Inhalt des Vollständigkeitsprinzips: *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung 1996, S. 224 ff.; *Maunz* (Fn. 51), Art. 110, Rn. 28 ff.; *Kisker*, Staatshaushalt, in: Handbuch des Staatsrechts, Band IV, § 89, Rn. 62 ff.; vgl. auch die einfachgesetzliche Normierung in § 11 Abs. 2 LHO.

⁷⁴ *Trzaskalik*, in: Grimm/Caesar (Fn. 6), Art. 116, Rn. 10; vgl. auch BVerfGE 55, 274, 303 für den Bundeshaushaltsplan.

⁷⁵ *Trzaskalik*, in: Grimm/Caesar (Fn. 6); näher zum Inhalt des Einheitsprinzips: *Puhl* (Fn. 73), S. 114; *Kisker* (Fn. 73), § 89, Rn. 66 ff.; *Maunz* (Fn. 51), Art. 110, Rn. 39; vgl. auch die einfachgesetzliche Normierung in § 11 Abs. 1 LHO.

⁷⁶ *Maunz* (Fn. 51), Art. 110, Rn. 39, *Dommach* (Fn. 11), § 11 BHO, Rn. 2, *Trzaskalik*, in: Grimm/Caesar (Fn. 6), Art. 116, Rn. 10

⁷⁷ *Maunz* (Fn. 51), Art. 110, Rn. 39

⁷⁸ Vgl. *Hillgruber*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage 2001, Band 3, Art. 110, Rn. 68; *Puhl* (Fn. 73), S. 125, 237; *Kilian*, Nebenhaushalte des Bundes 1993, S. 545 f.

⁷⁹ *Kisker* (Fn. 73), § 89, Rn. 67

b) Der Verfassungstatbestand des Sondervermögens (Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV)

Der Begriff des Sondervermögens findet sich im (einfachen) Haushaltsrecht zwar in zahlreichen Bestimmungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der Landeshaushaltsordnung;⁸⁰ an einer Legaldefinition fehlt es jedoch.⁸¹ Allgemein werden unter einem Sondervermögen rechtlich unselbständige Bestandteile des Landesvermögens verstanden, die besonderen materiellen Zwecken - gleich welcher Art - gewidmet sind und deshalb zumindest rechnungsmäßig getrennt vom sonstigen Vermögen des Landes verwaltet werden.⁸² Sondervermögen sind jedoch nicht notwendig als Nebenhaushalt des Landes zu führen, sondern können in zwei Erscheinungsformen auftreten: Sie werden entweder mit allen Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushalt veranschlagt (integrierte Sondervermögen) oder nach Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV aus der Etatisierungspflicht im Staatshaushalt entlassen (ausgegliederte Sondervermögen).⁸³

Die Bildung des Vermögens „Wissen schafft Zukunft II - Sonderfinanzierung“ zielt nach der Bestimmung in § 2 WSZSFG-E darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit von Hochschulen und Forschung durch die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel zu verbessern. § 3 Abs. 2 WSZSFG-E bestimmt, dass das Vermögen von dem übrigen Vermögen des Landes getrennt zu führen ist und für die Verwaltung und Bewirtschaftung die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung gelten. § 5 Abs. 1 Satz 1 WSZSFG-E sieht vor, dass alle Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in einem eigenen Haushaltsplan des Vermögens veranschlagt werden. Eigenständige Kassenführung und Rechnungslegung sind in § 6 WSZSFG-E geregelt.

Angesichts dieser Bestimmungen dürfte die insoweit maßgebliche Verselbständigung des Vermögens gegenüber dem Landeshaushalt unzweifelhaft vorliegen. Das Vermögen „Wissen schafft Zukunft II - Sonderfinanzierung“ erfüllt damit sämtliche Begriffsmerkmale, die für die Qualifizierung als verfassungsrechtliches (ausgegliedertes) Sondervermögen im Sinne von Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV erforderlich sind.

⁸⁰ §§ 18 Abs. 2, 42 Abs. 1 und 48 Abs. 1 HGrG und die korrespondierenden Vorschriften der §§ 26 Abs. 2, 88 Abs. 1 und 113 LHO.

⁸¹ Puhl (Fn. 73), S. 126 m.w.N.

⁸² Trzaskalik, in: Grimm/Caesar (Fn. 6), Art. 116, Rn. 10, Kilian (Fn. 78), S. 170; zum Begriff: LT-Drucks. 7/315, S. 6; Ziff. 2.1 der VV-LHO zu § 26

⁸³ Puhl (Fn. 73), S. 137

Wie aus dieser Verfassungsnorm hervorgeht, begründen Sondervermögen als solche weder die Annahme der „Flucht aus dem Budget“⁸⁴ noch der Verfassungswidrigkeit.⁸⁵ Ungeachtet dieses Befunds stellt sich jedoch die Frage nach verfassungsrechtlich notwendiger Begrenzung der Bildung von Sondervermögen, womit das vielschichtige Problemfeld so genannter Neben- oder Sonderhaushalte angesprochen ist.

3. Die grundsätzliche verfassungsrechtliche Problematik von Neben- oder Sonderhaushalten

Die für Sondervermögen in Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV geregelte Ausnahme vom Prinzip der Einheit und Vollständigkeit des Haushalts stellt - obgleich durch die Verfassung selbst zugelassen- die Legitimations- und Koordinationsfunktion des Haushalts in Frage;⁸⁶ dieser ist nämlich jedenfalls nicht mehr vollständig in der Lage, dem Parlament den erforderlichen Gesamtüberblick über die Finanzen zu geben und insoweit als Steuerungsinstrument des finanzwirksamen Staatshandelns zu dienen.⁸⁷ Die Verfassung selbst enthält jedoch keine - zumindest keine ausdrücklichen - materiellen Begrenzungen für die Bildung von Sondervermögen. Aus der Regelungssystematik von Art. 116 Abs. 1 Satz 1 LV geht lediglich der Ausnahmecharakter⁸⁸ der bei Sondervermögen zugelassenen Durchbrechung des Einheits- und Vollständigkeitsprinzips hervor. Insoweit stellt sich die Frage, ob im Hinblick auf den gebotenen Schutz parlamentarischer Budgetverabschiedung und -kontrolle nach Art. 116 ff. LV die Einrichtung eines Sondervermögens besonderer Rechtfertigung bedarf und welche Schranken darüber hinaus aus verfassungsrechtlichen Gründen zu ziehen sein könnten.

4. Anforderungen an die verfassungsrechtliche Legitimation von Nebenhaushalten und deren materielle Begrenzung

Für die Frage, an welchen verfassungsrechtlichen Schranken Nebenhaushalte zu messen sind, fehlt es an ausreichenden verfassungsdogmatischen Lösungen; insbesondere hat sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit der Frage verfassungsrechtlicher

⁸⁴ Begriff nach *Smekal*, Die Flucht aus dem Budget 1977

⁸⁵ *Kilian* (Fn. 78), S. 555

⁸⁶ *Puhl* (Fn. 73), S. 158; zur Problematik der Auswirkungen der Privatisierung auf die Beteiligungs- und Kontrollrechte des Landtags: Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 14. April 1998 - II/52-1289 -; *Glauben*, Privatisierung als Preisgabe parlamentarischer Hausgüter, in: ZParl 1998, S. 496 ff.

⁸⁷ *Puhl* (Fn. 73), S. 174

⁸⁸ *Hillgruber* (Fn. 78), Art. 110, Rn. 77

Grenzen außerbudgetärer Haushaltswirtschaft zum Schutz der parlamentarischen Budgetkontrolle - soweit ersichtlich - erst in Ansätzen befasst.⁸⁹ Im haushaltsverfassungsrechtlichen Schrifttum ist zwar der Versuch unternommen worden, geeignete Lösungsansätze⁹⁰ zu entwickeln; Errichtungsschranken werden dabei diskutiert unter Gesichtspunkten wie der Stellung der Legislative in der Haushaltsverfassung, der allgemeinen Staatsaufgaben, der Kompetenzvorgaben der Verfassung und der Finanzkraft des Staates⁹¹. Ein einheitliches Meinungsbild ist dabei allerdings kaum feststellbar. Überdies begegnen die im Schrifttum entwickelten Kriterien zur materiellen Begrenzung von Nebenhaushalten teils erheblichen, teils unüberwindlichen Anwendungsschwierigkeiten.

So verlangt ein Teil der Literatur, dass Nebenhaushalte - angesichts ihrer Ausnahme von der Regel vollständiger Veranschlagung im Haushalt - stets der besonderen Rechtfertigung bedürften, die nur dann vorliege, wenn die Nebenhaushalte auch geeignet seien, bestimmte Staatsaufgaben besser zu erfüllen als die zentrale [Bundes-]verwaltung.⁹² Allerdings wird diese Aussage sogleich erheblich relativiert, weil der Inhaber der Budgethoheit nach dieser Ansicht selbst bestimmen können soll, was jeweils für notwendig zu erachten sei.⁹³

Ein anderer Teil der Literatur stellt auf die Größenordnung der Nebenhaushalte ab.⁹⁴ Erreiche die Summe der Ausgaben von Sondervermögen eine Größenordnung, die außer Verhältnis zur Höhe der Ausgaben des Haushalts insgesamt stehe, seien gesetzliche Ausnahmeregelungen zugunsten von Sondervermögen mit dem Verfassungsgrundsatz der Haushaltseinheit kaum noch vereinbar.⁹⁵ Unklar bleibt nach dieser Ansicht jedoch, unter welchen konkreten Voraussetzungen eine Größenordnung angenommen werden soll, ab der das Sondervermögen definitiv „außer Verhältnis“ zu den Ausgaben des Haushalts steht.

Ungeachtet der insoweit fehlenden verfassungsdogmatischen Durchdringung der Problematik sollen nachfolgend zumindest einige allgemeingültige Ansätze für einen möglichen Prüfungsmaßstab aufgezeigt werden, wobei vorzuschicken ist, dass die gesetzliche Bildung

⁸⁹ Vgl. etwa BVerfGE 82, 159, 178 f.; 91, 186, 201 f.

⁹⁰ Insbesondere *Puhl* (Fn. 73) und *Kilian* (Fn. 78)

⁹¹ Vgl. *Kilian* (Fn. 78), S. 560

⁹² *Kilian* (Fn. 78), S. 545 ff. und S. 590

⁹³ *Kilian* (Fn. 78), S. 875

⁹⁴ *Piduch* (Fn. 13), § 113 BHO, Rn. 1

⁹⁵ *Piduch* (Fn. 13), § 113 BHO, Rn. 1

von Sondervermögen in der Haushaltspraxis des Bundes allgemein anerkannt ist.⁹⁶

a) Parlamentsgesetz als notwendige Grundlage

Mit dem überwiegenden Schrifttum dürfte zunächst davon auszugehen sein, dass notwendige Grundlage für die Bildung von Sondervermögen ein Parlamentsgesetz sein muss⁹⁷.

Dieses Ergebnis wird unmittelbar aus Art. 110 Abs. 1 und 2 GG, der insoweit Art. 116 Abs. 1 und 2 LV entspricht,⁹⁸ abgeleitet, so dass es nicht des Rückgriffs auf den allgemeinen institutionellen oder organisatorischen Gesetzesvorbehalt⁹⁹ bedarf. Nach diesem speziellen haushaltsrechtlichen Gesetzesvorbehalt dürfen Ausgaben grundsätzlich nur geleistet werden, wenn das Parlament diese im Rahmen eines Gesamtfinanzierungskonzepts in Gesetzesform zuvor bewilligt hat.¹⁰⁰ Daraus wird in der Literatur der Schluss gezogen, dass auch die Bildung von Sondervermögen unter dem aus dem parlamentarischen Budgetbewilligungsrecht herzuleitenden Vorbehalt eines hinreichend bestimmten formellen Gesetzes steht.¹⁰¹

Die Bildung von Sondervermögen bedarf demnach der formell-gesetzlichen Grundlage, die hier mit dem beabsichtigten Gesetz vorliegt.

b) Inhaltliche Anforderungen (Bestimmtheitsgrundsatz)

Nicht nur *dass*, sondern auch *welches* Finanzgebaren aus der Veranschlagungspflicht im Haushalt entlassen werden kann, bedarf nach dem haushaltsrechtlichen Gesetzesvorbehalt einer hinreichend bestimmten parlamentarischen Ermächtigung.¹⁰² Die Frage, welche inhaltlichen Anforderungen an ein Gesetz zur Bildung eines Sondervermögens zu stellen sind, wird

⁹⁶ Über die außerbudgetär geführten Sondervermögen informiert in Übersichten die Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes sowie in einer Kurzfassung der jährliche Finanzbericht des Bundesfinanzministers; siehe auch die Auflistung bei *Dommach* (Fn. 11), § 26 BHO, Rn. 3. Als aktuelles Beispiel sei der Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“ (BT-Drucks. 16/6596) genannt.

⁹⁷ *Puhl* (Fn. 73), S. 177 ff.; *Kilian* (Fn. 78), S. 560 ff.

⁹⁸ *Trzaskalik*, in: *Grimm/Caesar* (Fn. 6), Art. 116, Rn. 4

⁹⁹ Siehe hierzu: *Puhl* (Fn. 73), S. 177

¹⁰⁰ *Puhl* (Fn. 74), S. 177

¹⁰¹ *Puhl* (Fn. 73), S. 177 f. m.w.N.; *Kilian* (Fn. 78), S. 908

¹⁰² *Puhl* (Fn. 73), S. 183

im Schrifttum dabei in Anlehnung an den Wesentlichkeitsbegriff des Bundesverfassungsgerichts zum allgemeinen Parlamentsvorbehalt¹⁰³ und demzufolge in Abhängigkeit von der Bedeutung des jeweils betroffenen Finanzbereichs beantwortet.¹⁰⁴

Soweit - wie hier - ein spezielles Errichtungsgesetz für die Bildung des Sondervermögens vorgesehen ist, in welchem Aufgabe, Finanzierung und Art der Bewirtschaftung geregelt ist, bestehen unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit zunächst keine Bedenken.¹⁰⁵

So regelt das vorgesehene Errichtungsgesetz insbesondere die Bezeichnung des Sondervermögens (§ 1 WSZSFG-E), seine Aufgabe (§ 2 WSZSFG-E), die Finanzierung samt der Höhe der Zuführung (§ 4 WSZSFG-E) sowie die Art seiner Bewirtschaftung einschließlich des Entlastungsverfahrens (§ 3 Abs. 2 Satz 2 und § 5 WSZSFG-E) und nicht zuletzt die gesonderte Rechnungslegung (§ 6 WSZSFG-E). Bedenken an der Bestimmtheit könnten hier allenfalls daran anknüpfen, dass nach § 2 Satz 2 WSZSFG-E die Zielbestimmung der entsprechenden Fördermaßnahmen der Vereinbarung zwischen dem für das Hochschulwesen zuständigen Ministerium und den jeweiligen Hochschulen unterliegen soll. Allerdings wird die Befugnis zur Entscheidung über die Mittelverwendung durch § 2 Satz 1 WSZSFG-E konkretisiert und damit zugleich gegenständlich eingegrenzt. Danach sollen die Mittel des Sondervermögens nämlich ausdrücklich zur nachhaltigen Verbesserung der Studiensituation an den staatlichen Hochschulen des Landes sowie zur Stärkung, zum Ausbau und zur Vernetzung der Forschung inner- und außerhalb der Hochschulen dienen. Von einer Bestimmtheitsbedenken auslösenden Blankoermächtigung zugunsten des Haushaltsvollzugs dürfte angesichts dieser Konkretisierung der Mittelverwendung nicht auszugehen sein.

c) Missbrauchsschranke

Ein Teil der Literatur stellt für die Begründung materieller Grenzen von Sondervermögen auf den Zweck der Ausgliederung aus dem Haushalt ab und rekurriert dabei auf den Gedanken des Missbrauchs als äußerste verfassungsrechtliche Schranke. Danach darf das Sondervermögen nicht missbräuchlich zur Umgehung der Veranschlagungsgrundsätze der Einheit und

¹⁰³ Vgl. hierzu: BVerfGE 40, 237, 248 ff.; 49, 89, 126 f.; 77, 170, 230 f.

¹⁰⁴ Puhl (Fn. 73), S. 180

¹⁰⁵ Puhl (Fn. 73), S. 179; Dommach (Fn. 11), § 26 BHO, Rn. 3

Vollständigkeit des Haushalts gebildet werden.¹⁰⁶ Dies soll insbesondere dann in Betracht kommen, wenn die Ausgliederung gerade darauf abzielt, bestimmte Einnahmen und Ausgaben den Regeln über die Feststellung des Staatshaushalts zu entziehen.¹⁰⁷

Anhaltspunkte, die den Schluss zulassen könnten, von der Form des Sondervermögens soll hier missbräuchlich und zur Umgehung der Verfassungsgrundsätze der Einheit und Vollständigkeit des Haushalts Gebrauch gemacht werden, dürften nicht ersichtlich sein. In der Begründung des Referentenentwurfs wird ausgeführt, dass durch die Errichtung des Sondervermögens einerseits vermieden werden soll, dass bei nicht vollständigem Mittelabfluss Ausgabereste gebildet werden müssten, deren Deckung im Folgejahr Probleme bereiten könnte.¹⁰⁸ Andererseits entfalle bei zu geringer Veranschlagung vorhandener Ausgabeansätze die Notwendigkeit, gegen Deckung im Einzelplan überplanmäßige Ausgaben zu bewilligen.¹⁰⁹ Auf diese Weise könnten - so die Begründung des Referentenentwurfs weiter - Synergien der Bewirtschaftung genutzt und Maßnahmen wesentlich effizienter umgesetzt werden.¹¹⁰

Die Annahme evident missbräuchlicher Bildung eines Sondervermögens dürfte insoweit nicht gerechtfertigt sein. Zu berücksichtigen ist dabei, dass ab dem Jahr 2009 jährlich über einen Zeitraum von fünf Jahren jeweils 40 Mio. Euro aus dem Haushalt des Sondervermögens zur Erfüllung des Sondervermögenszwecks verwendet werden können (§ 4 Satz 2 WSZSFG-E). Gegen die intendierte Vermeidung etwaiger Ausgabereste einerseits sowie bewilligungsbedürftiger, überplanmäßiger Ausgaben andererseits dürfte demnach letztlich nichts einzuwenden sein.

d) Rückanbindung zur Kompensation von Koordinations- und Legitimationsdefiziten

Zur Kompensation der durch die Ausgliederung bewirkten Funktionsverluste des Etats¹¹¹ wird im Schrifttum die Rückanbindung des Sondervermögens an den Haushalt verlangt. Die

¹⁰⁶ Puhl (Fn. 73), S. 158; Kilian (Fn. 78), S. 554; Kisker (Fn. 73), § 89, Rn. 65; Grupp, DVBl. 1994, 140, 144

¹⁰⁷ Kisker (Fn. 74), § 89, Rn. 65

¹⁰⁸ Referentenentwurf für ein Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft II - Sonderfinanzierung“, S. 3 (Begründung)

¹⁰⁹ Referentenentwurf für ein Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft II - Sonderfinanzierung“, S. 3 (Begründung)

¹¹⁰ Referentenentwurf für ein Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft II - Sonderfinanzierung“, S. 3 (Begründung)

¹¹¹ Zu diesen bereits unter: B. II. 2. b)

Befugnis des Gesetzgebers, Sondervermögen gegenüber dem staatlichen Budget zu ver- selbständigen, hebe nämlich die Letztverantwortung des Parlaments für das Finanzgebaren des Sondervermögens und dessen Koordination mit dem Haushalt nicht auf.¹¹² Die Wahrung der von der Verfassung dem Haushalt zugewiesenen Funktion verlange daher eine periodische Rückanbindung des Sondervermögens an den Haushalt, und zwar sowohl zur Kompen- sation ausgliederungsbedingter Koordinationsdefizite als auch zum Ausgleich für entspre- chende Legitimationsdefizite.¹¹³

aa) Kompensation von Koordinationsdefiziten

Ausgangspunkt dieser Ansicht ist zunächst die Annahme eines Koordinationsdefizits, das für den Haushaltsgesetzgeber mit der Errichtung eines Sondervermögens einhergehe. Soll die Koordinationsfunktion des Haushalts nicht durch die Ausgliederung von Nebenhaushalten - hier in Form der Bildung von Sondervermögen - ausgehöhlt werden, so bedürfe jeder Nebenhaushalt einer zumindest informatorischen Rückanbindung an den Haushalt.¹¹⁴ Andern- falls könne der Haushaltsgesetzgeber bei seinen Beratungen der ihm obliegenden Gesamt- verantwortung für ein stimmiges Finanzprogramm der öffentlichen Hand insgesamt nicht mehr gerecht werden.¹¹⁵

bb) Kompensation von Legitimationsdefiziten

Die Notwendigkeit einer Rückanbindung der Nebenhaushalte an den Haushalt wird darüber hinaus auch mit der Kompensation von Legitimationsdefiziten begründet. Staatliches Fi- nanzgebaren bedürfe nämlich nicht nur der umfassenden parlamentsgesetzlichen, sondern auch einer periodisch erneuerten und zeitlich gegenwartsnahen Legitimation.¹¹⁶ Soll der haushaltsrechtliche Gesetzesvorbehalt¹¹⁷ nicht leer laufen, müsse sich das Parlament gerade

¹¹² Puhl (Fn. 73), S. 210

¹¹³ Puhl (Fn. 73), S. 210

¹¹⁴ Puhl (Fn. 73), S. 210

¹¹⁵ Puhl (Fn. 73), S. 210

¹¹⁶ Puhl (Fn. 73), S. 210

¹¹⁷ Zu diesem bereits unter: B. II. 2. b) bb)

angesichts fehlender materieller Schranken zumindest die Möglichkeit zur Revokation vorbehalten.¹¹⁸ In diesem Zusammenhang sei unter dem Aspekt demokratischer Legitimation die Annahme gerechtfertigt, dass die Möglichkeit der (Ausgaben-)Kontrolle die eigene Entscheidung des an sich berufenen Haushaltsgesetzgebers ersetzen könne.¹¹⁹

cc) **Informatorische Rückanbindung des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft II - Sonderfinanzierung“ an den Landeshaushaltsplan**

Folgt man einem solchen Verfassungsgebot kompensatorischer Rückanbindung von Nebenhaushalten an den Landeshaushaltsplan, so dürfte diesem durch den vorliegenden Referentenentwurf vollumfänglich Rechnung getragen sein.

Die - der entsprechenden Regelung in § 26 Abs. 2 Satz 2 LHO¹²⁰ als Spezialgesetz vorgehende - Bestimmung in § 5 Abs. 1 Satz 1 WSZSFG-E sieht vor, dass sämtliche Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in einem eigenen Haushaltsplan des Sondervermögens zu veranschlagen sind und dieser dem Einzelplan des für das Hochschulwesen zuständigen Ministeriums im Landeshaushalt als Anlage beizufügen ist. Darüber hinaus ist die Rückanbindung des Sondervermögens auch im Hinblick auf die Haushaltsrechnung des Landes gewährleistet; denn die Jahresrechnung für das Sondervermögen ist nach der Vorschrift des § 6 Satz 3 WSZSFG-E der Jahresrechnung des Landes als Anhang beizufügen.

Dies entspricht dem verfassungsrechtlichen Anliegen, die Ausgliederung von Nebenhaushalten informatorisch an den Landeshaushalt zurückzubinden, um dessen Koordinationsfähigkeit zu sichern und die mitlaufende parlamentarische Kontrolle des Sondervermögens zu gewährleisten.

Bedenken verfassungsrechtlicher Art dürften danach gegen die im Referentenentwurf vorgesehene Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft II - Sonderfinanzierung“ insgesamt nicht bestehen.

¹¹⁸ Puhl (Fn. 73), S. 210

¹¹⁹ Puhl (Fn. 73), S. 210 m.w.N.

¹²⁰ Siehe auch § 18 HGrG.

5. Ergebnis zu II.

Der Gesetzgeber ist befugt, staatliches Finanzgebaren über Sondervermögen aus dem Haushalt auszugliedern. Materielle Schranken hierfür sind - jenseits des allgemeinen Missbrauchsverbots - kaum vorhanden. Erforderlich ist nur, dass das Parlament selbst zur Ausgliederung ermächtigt und dabei das Sondervermögen verpflichtet, seinem Finanzgebaren einen Haushalts- oder Wirtschaftsplan zugrunde zulegen, der für den Binnenbereich ein funktionales Äquivalent zum Haushaltsplan des Landes darstellt. Hierfür bedarf es nach Auffassung des Schrifttums der Rückanbindung der Nebenhaushalte an den Haushaltsplan des Landes, um Koordinations- und Legitimationsdefizite des Haushaltsgesetzgebers zu kompensieren. Gemessen an diesen Grenzen dürfte die vorgesehene Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft II - Sonderfinanzierung“ jedenfalls nach Maßgabe des zugrunde liegenden Referentenentwurfs keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegen.

Wissenschaftlicher Dienst