

Verschuldungsgrenzen und die Wirkung nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen im Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen 1997

Von Dr. Stefan Bajohr, MdL, Ltd. Ministerialrat a. D., Düsseldorf *

Mit der Europäischen Währungsunion kommt engen Verschuldungsgrenzen und stabilitätsorientierten Haushaltswirtschaften in den teilnehmenden Staaten entscheidendes Gewicht zu. Im Zentrum der deutschen Debatte stehen gegenwärtig die Verschuldungsspielräume von Bund und Ländern. Dabei verengen manche die Aufgabe auf die Einhaltung der Verschuldungsgrenzen im Stadium der Haushaltsaufstellung, während laut Maastricht die Ist-Abschlüsse entscheiden. Wie sehr Soll und Ist differieren können, zeigt die Handhabung fortgeltender Kreditermächtigungen in Nordrhein-Westfalen. Soll die hier praktizierte Untertunnelung geltender Kreditlimits wirksam verhindert werden, bedarf es einer Novellierung des geltenden Haushaltsrechts.

I. Ausgangslage: Finanzierungsdefizit des Landeshaushalts

Der Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen (NW) soll „in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein“¹. Für den Haushaltsplan 1997 standen erwarteten Ausgaben im Umfang von rd. 90 Mrd. DM indes lediglich ein prognostiziertes Steueraufkommen von 69,4 Mrd. DM und Verwaltungseinnahmen von 4,3 Mrd. DM gegenüber.

Deshalb erteilte der Landtag der Landesregierung zur Deckung der Ausgaben im Dezember 1996 die Ermächtigung, Kredite am Kreditmarkt bis zur Höhe von 7,2 Mrd. DM aufzunehmen². Dieser Betrag lag infolge des andauernden Wegbrechens erwarteter Steuereinnahmen weit über dem, was noch 1995 geplant war. Damals war die Landesregierung davon ausgegangen, 1997 mit einer Nettokreditermächtigung (NKE) von 5,6 Mrd. DM auskommen zu können³.

Bei Ausführung des Haushalts 1997 stellte sich heraus, daß die erteilte NKE nicht ausreichte. Deshalb erließ der Finanzminister im Mai eine haushaltswirtschaftliche Sperre gemäß § 41 LHO NW; im Juni verabschiedete der Landtag einen Nachtragshaushalt, der erhebliche Ausgabenkürzungen sowie Verkäufe von Beteiligungen und Forderungen im Umfang von insgesamt knapp 2 Mrd. DM vorsah. Anfang 1998 gab der Finanzminister bekannt, daß die tatsächliche Nettokreditaufnahme (NKA) um 2,2 Mrd. DM über der NKE und um 150 Mio. DM über dem Ist der Brutto-Investitionsausgaben lag⁴.

Dieses Ergebnis weist auf zwei Problemkreise hin, die einer näheren Untersuchung bedürfen: Zum einen handelt es sich um die Frage, inwieweit die verfassungsrechtliche Begrenzung der Nettokreditermächtigung nicht nur in der Phase der Aufstellung des Haushalts Bindungswirkung entfaltet, sondern auch während des Vollzugs. Zum anderen ist zu prüfen, ob die bestehenden Schranken des HGrG und der LHO NW ausreichen, um erstens übermäßige Kreditaufnahmen zu verhindern und zweitens die Rechte des Parlaments zu wahren.

⁴ Laut *Information der Landesregierung* 53/1/98 vom 28. 1. 1998, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Landesregierung NW, lag die NKA bei 9,3 Mrd. DM; tatsächlich belief sie sich sogar auf 9,4 Mrd. DM; vgl. Kassen- und Haushaltsabschluß 1997, LT-Vorlage 12/2227, S. 6 f. Zur Höhe des Investitions-Ists vgl. Schreiben des Finanzministers NW vom 15. 9. 1998 an den Verfasser. Nur am Rande sei darauf hingewiesen, daß – abweichend von der hier vorgestellten Vergleichsgröße Bruttoinvestitionen – allein die Nettoinvestitionen die Grenze für die Nettokreditaufnahme markieren sollten, weil nur sie den öffentlichen Vermögensbestand mehrten. Vgl. dazu *Hans-Herbert von Arnim/Dagmar Weinberg*, Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 112 ff.; *Karl Heinrich Friauf*, Staatskredit, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IV, 1990, S. 321 ff., Rn. 51; *Wolfram Höfling*, Staatsschuldenrecht – Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 193; *Helmut Schlesinger/Manfred Weber/Gerhard Ziebarth*, Staatsverschuldung – ohne Ende? Zur Rationalität und Problematik des öffentlichen Kredits, 1993, S. 212.

* *Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser ist Mitglied des Landtags von Nordrhein-Westfalen und zugleich Finanzpolitischer Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.*

¹ Art. 81 Abs. 2 S. 3 LV NW.

² § 2 Abs. 1 HG NW 1997.

³ Finanzbericht NW 1996, LT-Drucks. 12/401, S. 1.

II. Verletzung der Verfassungsgrenze?

Grundgesetz und Landesverfassung Nordrhein-Westfalen (LV NW) verpflichten die Haushaltsgesetzgeber, die Haushaltswirtschaft an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auszurichten⁵. Die Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte ist folglich nicht in das Belieben der Parlamente gestellt. Wie Art. 115 Abs. 1 S. 2 Halbs. 1 GG, so begrenzt Art. 83 S. 2 LV NW die Höhe der Schuldenaufnahme, indem er sie an die Höhe der Investitionsausgaben bindet. Während hingegen das Grundgesetz in Art. 115 Abs. 1 S. 2 Halbs. 2 eine Überschreitung *expressis verbis* ausnahmsweise zuläßt, sofern das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist (oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht), begnügt sich Art. 83 S. 2 LV NW diesbezüglich mit dem Hinweis darauf, daß die Einnahmen aus Krediten „in der Regel“ nicht höher sein sollen als die Investitionsausgaben. Ist die Regel, also die sogenannte gesamtwirtschaftliche Normallage, gestört bzw. ernsthaft bedroht, gilt der Ausnahmefall entsprechend der grundgesetzlichen Vorgabe⁶.

Die Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kredithöchstgrenze ist aber nicht schon allein bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Sie muß vielmehr „nach Umfang und Verwendung geeignet sein, die Störung (...) abzuwehren“, d. h., sie muß „auch final auf die Abwehr dieser Störung bezogen sein“⁷. Dafür, daß diese Voraussetzungen erfüllt sind, erlegt das Bundesverfassungsgericht dem Haushaltsgesetzgeber eine besondere „Darlegungslast“ auf⁸. Und selbst dann ist der Weg zur Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben nicht ohne Hürden freigegeben: Die Aufnahme zusätzlicher Kredite kommt „nur als letztes Mittel in Betracht, wenn zuvor alle anderen verfassungsrechtlich zulässigen Möglichkeiten wie Steuererhöhung oder Ausgabenkürzung ausgeschöpft“ wurden⁹.

Es ist unstrittig, daß die Verschuldungsgrenze der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen zwar nicht zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Landeshaushalts im Dezember 1996, wohl aber im Verlauf des Haushaltsjahres 1997 überschritten wurde – und zwar ohne vorherige Befassung des Landtags mit dieser Angelegenheit. Dennoch vertritt die Landesregierung NW die Auffassung, es liege kein Verstoß gegen die Verfassung oder gegen haushaltsrechtliche Vorschriften vor. Denn die verfassungsrechtliche Obergrenze für die Aufnahme von Krediten gelte lediglich für die Aufstellung des Haushalts, nicht aber für dessen Ausführung¹⁰. Ähnlich argumentierte im Zusammenhang mit dem Bundeshaushalt 1996 der damalige Bundesfinanzminister¹¹ – die SPD-Bundestagsfraktion hat gegen diese Rechtsauffassung Klage beim

Bundesverfassungsgericht eingereicht¹². In der juristischen Fachliteratur überwiegt die Meinung, daß die Kredithöchstgrenze nur dann „taugliches finanzverfassungsrechtliches Instrument sein (kann), wenn sie Bindungswirkung auch für den Haushaltsvollzug entfaltet“¹³. Entgegengesetzte Auffassungen zeichnen sich vor allem dadurch aus, daß sie ihre Position nicht zureichend begründen¹⁴.

Der Bundesrechnungshof hat sich vor einigen Jahren eingehend mit der Frage beschäftigt, ob und inwieweit die verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenzen auch während der Ausführung des Haushaltsplans greifen. Er ist zu dem Ergebnis gekommen, daß der Regierung – gälte die Verschuldungsgrenze nur im Zeitpunkt der Aufstellung und Verabschiedung des Haushalts – ein umfangreicherer finanzpolitischer Ermessensspielraum eröffnet wäre als dem Gesetzgeber. Weil aber die Befugnis zur ausnahmsweisen Überschreitung der Kreditobergrenze dem Parlament übertragen ist und nicht der Regierung¹⁵, müßten die von der Verfassung gezogenen Grenzen auch beim Vollzug berücksichtigt werden¹⁶. In der Tat würde eine Beschränkung der Verschuldungsgrenze nur auf die erste Phase des Haushaltskreislaufs die Rechte des Parlaments als Haushaltsgesetzgeber aushöhlen¹⁷. Unter solchen Bedingungen könnte eine Regierung im Extremfall sogar versucht sein, der sie tragenden Mehrheit wissentlich unzutreffende Veranschlagungen für Investitionsausgaben abzurufen¹⁸. Die daraus zu folgender Kreditermächtigung entspräche zwar bei der Verabschiedung des Haushalts den verfassungsrechtlichen Anforderungen – der Abschluß indes erwiese, daß

12 Vgl. *Das Parlament* vom 7. 11. 1997. Die Landesregierung NW hält diese Klage „nicht für dienlich“; vgl. LT-Ausschußprot. 12/807, S. 7.

13 Udo Müller, Die Geltung der verfassungsrechtlichen Kredithöchstgrenze des Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG im Haushaltsvollzug, DÖV 1996, S. 490 ff. (490). Vgl. auch *Friauf* (Anm. 4), S. 341; Bemerkungen des *Bundesrechnungshofs* 1994 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1992), BT-Drucks. 12/8490, S. 21 f.; *Susanne Tiemann*, Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug, DÖV 1995, S. 632 ff. (634); *Herbert Fischer-Menshausen*, Art. 115 Rn. 11, in: *Ingo von Münch/Philip Kunig* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 1996, S. 1209 ff.; *Hans Blasius/Eduard Hans Jahnz*, Staatsschulden (Teil 3), Verwaltung und Management 1997, S. 31 ff. (32); *Klaus T. Bröcker*, Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats, 1997, S. 79; *Hans-Günter Henneke*, Not kennt kein Gebot und macht erfinderisch: Gesetzgeberische Gestaltungsspielräume und Darlegungslasten bei der Nettokreditaufnahme, NdsVBl. 1997, S. 217 ff. (220); *Heuer*, Kommentar zum Bundeshaushaltsrecht, Loseblattwerk, Bd. I (Stand: Mai 1998), Art. 115 Rn. 10. Als einziger meint *Hans-Michael Wolfgang*, Die Fortgeltung von Kreditermächtigungen nach § 13 Abs. 2 Satz 1 HGrG – Grundlage für eine „Schattenkreditwirtschaft“?, DVBl. 1984, S. 1049 ff., sogar bereits dem Wortlaut des Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG entnehmen zu können, daß die Verschuldungsgrenze auch für den Vollzug gelte (S. 1054).

14 Vgl. *Theodor Maunz*, in: *Theodor Maunz/Günter Dürig*, Grundgesetz, Loseblattkommentar (Stand: 33. Lfg. 1997), Art. 115 GG Rn. 43; *Werner Patzig*, Das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Loseblattwerk, Bd. II (Stand: 8. Lfg. 1991), Art. 115 GG Rn. 25; *Erwin Adolf Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, 2. Aufl. (Stand: 34. Lfg. 1997), Art. 115 GG Rn. 28.

15 Vgl. BVerfGE 79, 342.

16 Vgl. *Bundesrechnungshof* 1994 (Anm. 13), S. 21 f.

17 Vgl. *Tiemann* (Anm. 13), S. 634.

18 Vgl. *Henneke* (Anm. 13), S. 220.

5 Vgl. Art. 109 Abs. 2 GG; Art. 83 S. 2 LV NW.

6 Vgl. *Christian Däsner*, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 1996, Art. 83 Rn. 4.

7 BVerfGE 79, 311 (339).

8 A. a. O., S. 343.

9 A. a. O., S. 341.

10 Vgl. *Landtag NW*, Plenarprot. 12/78 v. 4. 2. 1998, S. 6462 C.

11 Vgl. dazu *Wolfram Höfling*, Mündlicher Beitrag während der öffentlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags NW am 31. 10. 1996 zur Begrenzung der Neuverschuldung, Ausschlußprot. 12/383, S. 31.

die bewilligte Schuldenaufnahme maßlos überhöht war, die Investitionsausgaben weit hinter den Soll-Ansätzen zurückblieben und die Kredithöchstgrenze mutwillig ausgehebelt wurde. Eine solche Möglichkeit der *legalen* Umgehung kann der Verfassungsgeber schwerlich gewollt haben.

Daher kann eine Veränderung der Einnahme- oder Ausgabesituation, die bei Verabschiedung des Haushaltsplans nicht absehbar war, „allenfalls Anlaß dafür sein, den Haushaltsgesetzgeber erneut mit der Frage der kreditären Budgetfinanzierung zu befassen“¹⁹; sie darf nicht von der Regierung am Parlament vorbei bewältigt werden. Ansonsten liefe auch das Gebot des Art. 83 S. 1 LV NW ins Leere, wonach die Ermächtigung zur Kreditaufnahme ihrer Höhe nach bestimmt oder zumindest bestimmbar sein muß. Gälte die Bindung des maximalen Kreditvolumens an die Summe der Investitionsausgaben nur bei der Haushaltsaufstellung, machte überdies die Ausnahmeregelung des Art. 83 S. 2 LV NW kaum mehr Sinn: Im Zweifel wäre das Recht zur Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben ohnedies auf die Regierung verlagert²⁰.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat im Haushaltsvollzug 1997 die für jenes Haushaltsjahr aktuell ausgebrachte Kreditermächtigung überschritten. Sie hat infolgedessen konsumtive Ausgaben kreditfinanziert, und sie hat dies getan, ohne beim Budgetgesetzgeber im Rahmen eines Nachtragshaushaltsverfahrens gemäß § 33 LHO eine entsprechende Bewilligung für eine Ausnahme nach Art. 83 S. 2 LV NW einzuholen. Hiergegen vorgebrachte Bedenken einzelner Parlamentarier wurden seitens der Landesregierung mit dem Hinweis darauf zurückgewiesen, daß der Deutsche Bundestag für das Haushaltsjahr 1997 eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts i. S. v. Art. 115 Abs. 1 S. 2 Halbs. 2 GG festgestellt habe²¹. Dies stelle die Ermächtigungsgrundlage dar für eine Überschreitung der Grenzen des Kreditlimits auch im Land²².

Es ist allerdings zu fragen, ob die Feststellung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch den Bundestag überhaupt eine hinreichende Bedingung für die Zulässigkeit der Überschreitung der Kredithöchstgrenze durch die Landesregierung NW darstellt.

Nach Art. 109 Abs. 1 GG sind „Bund und Länder (...) in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“. Diese Selbständigkeit und Unabhängigkeit umfaßt alle Einnahmen und Ausgaben inklusive der Schuldenaufnahme. Daher kann sich die Feststellung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

durch den Bund ausschließlich auf den Bundeshaushalt beziehen²³; sie übt keine rechtliche Wirkung auf den Haushalt eines Landes und auf die Rechtmäßigkeit einer erhöhten Kreditaufnahme in einem Land aus. Zwar tragen Bund und Länder nach Art. 109 Abs. 2 GG gemeinsam Verantwortung für die Wahrung bzw. die Wiederherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. In Verbindung mit dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue hindert dies ein Land jedoch nur, wirtschafts- und finanzpolitisch die genau entgegengesetzte Richtung einzuschlagen. Eine Verpflichtung, gleich dem Bund von der Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 1 S. 2 Halbs. 2 GG Gebrauch zu machen, läßt sich daraus schlechterdings nicht ableiten²⁴. Aufgrund seiner Haushaltsautonomie muß ein Land vielmehr in eigener Verantwortung entscheiden, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt und ob diese durch eine Kreditaufnahme beseitigt werden kann, die höher ist als die Summe der Investitionsausgaben. Diese Entscheidung kann und darf ihm vom Bund nicht abgenommen werden²⁵.

Eine solche Entscheidung aber hätte die Befassung des Landes-Haushaltsgesetzgebers mit der unvorhergesehenen und unvorhersehbaren neuen Lage des Landeshaushalts erfordert. Hierauf hat die Landesregierung aus bisher nicht dargelegten Gründen verzichtet. Im Ergebnis heißt dies, daß die Überschreitung der Kreditobergrenze der Landesverfassung stattfand, ohne daß dafür eine Ermächtigung in Form der Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel durch parlamentarische Entscheidung vorlag. Die Landesregierung kann sich mithin zur Rechtfertigung der Überschreitung des Kreditlimits im Haushaltsvollzug nicht auf eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ berufen.

Der Haushalt 1997 des Landes Nordrhein-Westfalen verstößt also gegen geltendes Recht²⁶, indem er die Kreditobergrenze der Landesverfassung im Ist überschreitet und für diese Überschreitung keine parlamentarische Ermächtigung eingeholt wurde. Es dürfte folglich Aufgabe des Landtags sein, im Rahmen der noch ausstehenden Entlastung der Landesregierung gemäß Art. 86 LV NW in Verbindung mit § 114 LHO einen Beschluß zu diesem Vorgang zu fassen²⁷.

23 Vgl. *Maunz* (Anm. 14), Art. 104 a GG Rn. 4, Art. 115 GG Rn. 33; *Piduch* (Anm. 14), Art. 109 GG Rn. 1: Danach bezieht sich Art. 115 GG ausschließlich auf den *Bundeshaushalt*.

24 Andernfalls träte das absurde Ergebnis ein, daß alle Länder, bei denen 1997 keine Überschreitung der Kredithöchstgrenze eintrat, ihre Verpflichtungen verletzt hätten.

25 Über Art. 106 GG hinaus stehen dem Bund keine Ausgleichs- und Koordinierungsbefugnisse zu; vgl. *Maunz* (Anm. 14), Art. 109 GG Rn. 8. Art. 109 Abs. 4 GG ermächtigt den Bund – mit Zustimmung des Bundesrates! –, Vorschriften über die Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften zu erlassen. Dies bezieht sich indes nicht auf Überschreitungen von Kreditlimits, sondern ausschließlich auf deren Eingrenzung; vgl. *Piduch* (Anm. 14), Art. 109 GG Rn. 40.

26 Die hier gewählte Unschärfe der Bestimmung des Rechtsverstößes orientiert sich an *Tiemann* (Anm. 13), S. 635. Sie meint, daß hier nicht von einem verfassungswidrigen Haushalt gesprochen werden könne, sondern allenfalls Verstöße gegen das Haushaltsrecht in Frage kämen.

27 Gemäß § 114 Abs. 5 LHO könnte der Landtag „bestimmte Sachverhalte ausdrücklich mißbilligen“.

19 *Müller* (Anm. 13), S. 495. In diesem Sinne auch *Bundesrechnungshof* 1994 (Anm. 13), S. 21.

20 Vgl. *Bundesrechnungshof* 1994 (Anm. 13), S. 22. Die von *Tiemann* (Anm. 13), S. 635, erörterte Möglichkeit, „einen derart haushaltswidrigen Vollzug im Entlastungsverfahren zu beurteilen“, verkennt die parlamentarische Wirklichkeit, in der die die Regierung tragenden Mehrheiten zu Akklamateuren der Regierungspolitik denaturiert sind, deren vornehmste Aufgabe in aller Regel darin zu bestehen scheint, die Exekutive in allen politischen Wechselfällen zu decken.

21 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Finanzbericht 1998, S. 13.

22 Vgl. LT-Ausschußprot. 12/986 v. 1. 10. 1998, S. 24.

III. Die Inanspruchnahme fortgeltender Kreditermächtigungen

Im Gegensatz dazu beruft sich die Landesregierung auf § 18 Abs. 3 LHO, der den Rückgriff auf Kreditermächtigungen zuläßt, die in früheren Jahren erteilt wurden. Nach Satz 1 dieser Vorschrift gelten die Ermächtigungen zur Kreditaufnahme zwecks Deckung von Ausgaben „bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes“.

Was das im einzelnen bedeutet, mag das folgende Beispiel erhellen:

Für das Jahr X erteilt der Landtag eine KE von 7 Mrd. DM, die im Haushaltsvollzug nur zu 3,5 Mrd. DM ausgeschöpft wird, so daß eine Rest-KE von 3,5 Mrd. DM verbleibt. Für das darauffolgende Jahr Y wird – unter Beachtung des Vorherigkeitsprinzips – eine neue NKE von 6 Mrd. DM erteilt. Die tatsächliche NKE im Jahr Y beläuft sich also (zunächst) auf 9,5 Mrd. DM.

§ 18 Abs. 3 S. 3 LHO sieht allerdings vor, auf den Höchstbetrag der Kreditaufnahme „die Einnahmen aus fortgeltenden Kreditermächtigungen anzurechnen, soweit sie den im Haushaltsgesetz bestimmten Betrag für die Ermächtigung zur Aufnahme“ von Kassenverstärkungskrediten „übersteigen“²⁸. Konkret: Zur Dämpfung der Rückgriffsmöglichkeiten können Rest-Kreditermächtigungen „nur bis zur Höhe der jeweiligen Kassenkreditermächtigung zusätzlich in Anspruch genommen werden“²⁹. Daher mindert sich die Gesamt-NKE wie folgt:

Für das Jahr Y fortgelt. KE aus dem Jahr X (gem. § 18 Abs. 1 S. 1 LHO)	3,5 Mrd. DM
NKE für das Jahr Y	6,0 Mrd. DM
vorläufige Gesamt-KE	9,5 Mrd. DM
Anrechnungsbetrag gemäß § 18 Abs. 3 S. 3 LHO:	
fortgelt. KE aus dem Jahr X	3,5 Mrd. DM
./ Kassenverstärkungskredit gem. § 5 HG des Jahres Y (8 % von 40 Mrd. DM)	3,2 Mrd. DM
Von der vorläufigen Gesamt-Kreditermächtigung also abzuziehender Anrechnungsbetrag	- 0,3 Mrd. DM
Gesamt-KE für das Jahr Y	9,2 Mrd. DM ³⁰

Daraus ergibt sich für das eingeführte Beispiel:

Die neue NKE von 6 Mrd. DM wird im Jahr Y vollständig in Anspruch genommen; allerdings gelingt es nicht, den Haushalt für das Jahr Z bereits im Jahr Y zu verabschieden.

28 Satz 3 wurde mit Wirkung vom 1. 1. 1988 in die LHO eingefügt (vgl. GVBl. NW 1987, S. 490). Den Anstoß dazu hatte das Gutachten von Dieter Birk/Hans-Michael Wolfgang, Zur Verfassungsmäßigkeit der Inanspruchnahme der nach § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO NW fortgeltenden Kreditermächtigungen (= Nr. 14 der Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V.), 1984, gegeben.

29 Egon Th. Müskens/Bodo Watzka, Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1988, S. 215.

30 Zur Berechnungsweise vgl. Eberhard Fricke, Anmerkungen zur Novelle der Landeshaushaltsordnung. Teil III: Änderungen des Kreditwirtschaftsrechts, in: NWVBl. 1988, S. 301 ff. (304). Die 8 %-Quote zur Feststellung der Höchstgrenze des Kassenverstärkungskredits ergibt sich jeweils aus § 5 der seither erlassenen Haushaltsgesetze NW.

den. Dann kann – zur Wahrung einer „kontinuierlichen Kreditwirtschaft“³¹ – die Rest-KE von 3,2 Mrd. DM aus dem Jahr X noch im Jahr Z in Anspruch genommen werden. Sie verfällt erst mit der Verkündung des Haushaltsgesetzes für das Jahr Z.

Gegen diese Ausnahme vom Grundsatz der Jährlichkeit³² und vom zeitlichen Bepackungsverbot³³ haben Birk/Wolfgang bereits vor längerem verfassungsrechtliche Bedenken erhoben³⁴. Die dagegen argumentierende Rechtfertigungsschrift von 1985, die der seinerzeitige Finanzminister dem Haushalts- und Finanzausschuß des Landtags unterbreitete³⁵, vermag indes nicht zu überzeugen, weil sie die damit verbundene Aushöhlung des parlamentarischen Budgetrechts³⁶ nicht angemessen berücksichtigt und die mögliche Zulässigkeit der Inanspruchnahme von Rest-Kreditermächtigungen nicht auf den Einzelfall beschränkt, sondern unzulässig generalisiert. Überdies läßt sie den Fall einer Sprengung der verfassungsrechtlichen Kredithöchstgrenze gänzlich außer acht.

Selbst wenn man Birk/Wolfgang's verfassungsrechtlichen Einwendungen nicht in allen Konsequenzen folgt, ist festzustellen, daß § 18 Abs. 3 LHO jedenfalls nicht die Ansammlung von Restkreditermächtigungen zur Deckung erst später erteilter Ausgabeermächtigungen bezweckt. Zwar meint Piduch, fortgeltende Kreditermächtigungen seien „nach Wortlaut und Zweck der Vorschrift keinen einschränkenden Voraussetzungen oder Bedingungen unterworfen“³⁷; dem wird allerdings im Wege einer grammatikalisch-systematischen Auslegung der Norm und teleologischer Überlegungen von Höfling stichhaltig widersprochen³⁸. Wie Birk/Wolfgang meint auch Höfling, die Fortgeltung nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen diene ausschließlich der Finanzierung eines Nothaushalts (Art. 111 GG bzw. 82 LV NW) oder zur Deckung übertragbarer Ausgabereste³⁹. Das ist auch daraus zu schließen, daß Rest-Kreditermächtigungen bei zutreffender Interpretation von § 18 Abs. 3 LHO nicht höher sein dürfen als die Summe der unausgeschöpften Ermächtigungsreste der zwei letzten Haushaltsjahre⁴⁰.

Eine solche Auslegung hätte für den Fall des Haushaltsjahres 1997 in NW die Notwendigkeit der Einbringung und Verabschiedung eines Nachtragshaushalts bedeu-

31 Der Hinweis auf deren Notwendigkeit durchzieht stereotyp die Gesetzesbegründungen; vgl. für Art. 110 Abs. 4 S. 2 GG: BT-Drucks. V/3040, S. 45; für § 13 Abs. 2 HGrG: a. a. O., S. 50; für § 18 Abs. 3 S. 3 LHO NW: LT-Drucks. 10/2112, S. 7. „Was darunter zu verstehen“ sei, kritisiert Patzig (Anm. 14), „bleibt angesichts dieser lapidaren Aussage im dunkeln“ (§ 18 BHO und jeweils § 18 LHO Rn. 14).

32 Art. 81 Abs. 3 LV NW.

33 Art. 110 Abs. 4 S. 1 GG. Eine entsprechende klare Regelung für NW findet sich in der Landesverfassung nicht. Anders als das Grundgesetz (Art. 110 Abs. 4 S. 2) kennt die LV NW daher auch keine Ausnahme vom zeitlichen Bepackungsverbot.

34 Vgl. Birk/Wolfgang (Anm. 28), S. 26.

35 Vgl. LT-Vorlage 9/2155.

36 Vgl. Klaus-Dieter Diller, Kein Ende der Schattenkreditwirtschaft des Bundes, ZgesKW 1988, S. 616 ff. (618).

37 Piduch (Anm. 14), § 18 BHO Rn. 15.

38 Höfling (Anm. 4), S. 76 ff.

39 Vgl. Birk/Wolfgang (Anm. 28), S. 27 f.; Höfling (Anm. 4), S. 81. Siehe auch Wolfgang (Anm. 13), S. 1051.

40 Vgl. Birk/Wolfgang (Anm. 28), S. 23.

tet⁴¹, weil die Addition der Restkreditermächtigungen aus 1995 und 1996 nicht die zusätzlich notwendig gewordenen 2,2 Mrd. DM ergibt: 1995 betrug die NKE 6.341,5 Mio. DM und wurde von einer NKA im Umfang von 6.123,9 Mio. DM unterschritten; 1996 belief sich die NKE auf 6.043,1 Mio. DM, während die NKA 6.039 Mio. DM ausmachte⁴². Die Summe der Restkreditermächtigungen aus diesen beiden Jahren liegt also um 2 Mrd. DM unter dem 1997 zusätzlich in Anspruch genommenen Kreditvolumen (vgl. die Übersicht „Kreditermächtigungen und Investitionen“ unter V, Zusammenfassung).

Dennoch legte die Landesregierung keinen Entwurf für einen Nachtragsetat vor. In der konkreten Situation des November 1997, als die Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzung“, die bis dahin bekannten Meldungen der Finanzbehörden über wegbrechende Steuereinnahmen und unerwartet steigende finanzielle Verpflichtungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs eingingen, hätte keine Zeit mehr für das damit verbundene Gesetzgebungsverfahren bestanden⁴³. Auch eine neuerliche Haushaltssperre wäre – das Haushaltsjahr endete in der Tat rund sechs Wochen später – nicht geeignet gewesen, das unvorhersehbar aufgetretene Defizit zu decken.

Wie also konnten ohne Nachtragshaushalt Kredite im Umfang von 2,2 Mrd. DM zusätzlich aufgenommen werden?

Die Antwort ist simpel: Obwohl das Landeshaushaltsrecht keineswegs bezweckt, der Regierung „in Zeiten normaler Haushaltswirtschaft das Ansammeln von Restkreditermächtigungen zu ermöglichen“⁴⁴, bildete die Landesregierung über die Jahre hin sogenannte „Kreditermächtigungspolster“⁴⁵. Für dieses „Ansparmodell“ nahm sie – zunächst – nicht die jeweils aktuell erteilten Nettokreditermächtigungen in Anspruch, sondern nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen aus Vorjahren⁴⁶.

Zum Beispiel:

Für das Jahr A erteilt der Landtag eine NKE von 7 Mrd. DM, die im Haushaltsvollzug nur zu 3,5 Mrd. DM ausgeschöpft wird, so daß eine Rest-NKE von 3,5 Mrd. DM verbleibt. Für das darauffolgende Jahr B wird eine neue NKE von 6 Mrd. DM erteilt. Die tatsächliche NKE im Jahr B beläuft sich also (unter Einbeziehung von Anrechnungen gemäß § 18 Abs. 3 S. 3 LHO) auf 9,2 Mrd. DM. Um die im Jahr B tatsächlich benötigten Kredite im Volumen von 5,5 Mrd. DM aufnehmen zu können, wird zunächst auf die Rest-NKE von 3,2 Mrd. DM zurückgegriffen; weitere 2,3 Mrd. DM stammen aus der aktuellen NKE für das Jahr B. Im Ergebnis können also ins Jahr C

nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen von 3,7 Mrd. DM übertragen werden. Für das Jahr C bewilligt der Haushaltsgesetzgeber eine neue NKE von 5 Mrd. DM. Unter Einbeziehung einer Anrechnung von 0,4 Mrd. DM verbleibt eine Gesamt-KE von 8,3 Mrd. DM. Die NKA dieses Jahres C beläuft sich auf 4 Mrd. DM, von denen 3,3 Mrd. DM aus der Restkreditermächtigung und bloß 0,7 Mrd. DM aus der aktuellen NKE bedient werden. Es verbleibt mithin für das Jahr D eine verwendbare, nicht ausgeschöpfte NKE von nun bereits 4,3 Mrd. DM, die gedanklich auf die NKE aufgeschlagen werden muß, die der Landtag für das Jahr D bewilligen wird.

Im konkret vorliegenden Fall schob der Finanzminister zu Beginn des Haushaltsjahres 1997 eine Bugwelle nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen im Umfang von 7.030,4 Mio. DM vor sich her⁴⁷, die die im Haushaltsgesetz 1997 erteilte Nettokreditermächtigung nahezu verdoppelte (vgl. die Übersicht „Kreditermächtigungen und Investitionen“ unter V, Zusammenfassung). Ein dermaßen üppiges Kreditermächtigungspolster erweitert den Handlungsspielraum der Exekutive „zu Lasten des parlamentarischen Bewilligungsrechts“⁴⁸ und wird in der Literatur schon unter normalen Umständen als „rechtswidrig“ eingestuft⁴⁹. Kommt – wie im konkret vorliegenden Fall des Haushalts 1997 – eine davon verursachte Durchbrechung der verfassungsrechtlichen Kredithöchstgrenze hinzu, wird diese Bewertung kaum günstiger ausfallen können.

IV. Grenzen für Rest-Kreditermächtigungen

Bereits Anfang der 1980er Jahre, als die Nettokreditaufnahmen die in den Haushaltsgesetzen eingeräumten Nettokreditermächtigungen regelmäßig übertrafen, war die Fortgeltung nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen in die öffentliche Kritik geraten; seit 1988 gilt deshalb das oben erläuterte Anrechnungsmodell. Trotz dieser Eingrenzung, die die Haushaltsordnungen des Bundes und der anderen Länder nicht kennen, trat durch fortgeltende Kreditermächtigungen nahezu eine Verdoppelung der für 1997 erteilten NKE ein. Dies weist zum einen darauf hin, daß die Kreditermächtigungen in den Vorjahren zu üppig ausfielen. Damit wurde das in § 11 Abs. 2 Nr. 1 LHO verankerte Fälligkeitsprinzip verletzt, demzufolge nur solche Einnahmen in den Haushaltsplan eingestellt werden dürfen, „die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden“⁵⁰. Zum anderen ist die Verdoppelung ein untrügliches Indiz dafür, daß die vor zehn Jahren vorgenommene Ergänzung des § 18 Abs. 3 LHO um den Satz 3 nicht geeignet war, die Schonung der Deckungskreditermächtigungen des jeweils in Kraft befindlichen Haushaltsgesetzes und die Bildung von „Kreditermächtigungspolstern“ zu verhindern.

Zur Eindämmung der Staatsverschuldung und zur Wahrung der Rechte des Budgetgesetzgebers erscheint es daher notwendig, die Grenzen für die Fortgeltung nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen noch enger zu ziehen.

41 Recht unumwunden läßt Fricke (Anm. 30) erkennen, daß die Praxis der 1980er Jahre und damit die Fernhaltung des Landtags von dem allein ihm zustehenden Budgetrecht nicht rechtlich abgesichert waren, sondern Opportunitätserwägungen der Exekutive folgten (S. 303 f.).

42 Vgl. Haushaltsrechnung 1995 des Landes NW, Anl. zur LT-Drucks. 12/2052, S. 23; Haushaltsrechnung 1996 des Landes NW, Anl. zur LT-Drucks. 12/3096, S. 22.

43 Vgl. LT-Ausschußprot. 12/986 (Anm. 22).

44 Birk/Wolffgang (Anm. 28), S. 22.

45 Wolffgang (Anm. 13), S. 1050.

46 Dies mit dem Argument, § 18 Abs. 3 LHO verlange nicht, daß zunächst die im Haushaltsplan veranschlagte Kreditermächtigung in Anspruch genommen werde; vgl. LT-Ausschußprot. 12/807, S. 5.

47 Vgl. LT-Vorlage 12/1530, S. 8.

48 Klaus-Dieter Diller, Das Ende der Schattenkreditwirtschaft des Bundes?, ZgesKW 1987, S. 1034 ff. (1034).

49 Höfling (Anm. 4), S. 81, 92. In dieser Bewertung ähnlich Diller (Anm. 48), S. 1034.

50 VV 1 zu § 11 LHO.

So wären die mit § 18 Abs. 3 LHO gewollte Kontinuität der Kreditwirtschaft und die Kreditaufnahme im Fall vorläufiger Haushaltsführung gemäß Art. 82 LV NW⁵¹ nicht ernsthaft in Frage gestellt, wenn etwa eine nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung im Folgejahr nur bis zur Hälfte der dann geltenden Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten in Anspruch genommen werden dürfte⁵². Im konkreten Fall des Jahres 1997 hätte dies bedeutet, daß sich die fortgeltende Kreditermächtigung nicht auf 7.030,4 Mio. DM, sondern auf „nur“ 3.515,2 Mio. DM belaufen hätte; dieser Betrag hätte genügt, um das in seiner Dimension unerwartete Finanzierungsdefizit nach der Steuerschätzung vom Herbst zu decken.

Die vorgeschlagene Halbierung widerspräche nicht der Bindung des Landes an § 13 HGrG, da sie die Fortgeltung nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen keineswegs ausschließt, sondern lediglich die Beschränkung verstärkt, die in Nordrhein-Westfalen seit Inkrafttreten der LHO-Novelle im Jahr 1988 gilt. Sie würde aber in den darauffolgenden Jahren zu echten Reduktionen der Restkreditermächtigungen führen und deren Anhäufung zu einer regelrechten „Schattenkreditwirtschaft“⁵³ – die auch beim Bund gang und gäbe ist⁵⁴ – unterbinden.

Sollte die so geminderte fortgeltende Kreditermächtigung nicht zur Deckung von Mehrausgaben oder Mindereinnahmen ausreichen, die erst während des Haushaltsvollzugs bekannt werden, muß eben die Exekutive den Entwurf für einen Nachtragshaushalt gemäß § 33 LHO einbringen: Normalerweise ist ein solcher gesonderter Willensakt des Parlaments vor Abweichungen vom Haushaltsplan im Vollzug ohnedies erforderlich⁵⁵, weil das parlamentarische Budgetrecht spätestens seit dem preußischen Verfassungskonflikt 1860/66⁵⁶ der Exekutiven „Kommandogewalt“ vorgeht. Aus diesem Grund ist gerade die Entscheidung über eine Überschreitung der Kredithöchstgrenze „eine politische Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, die er auch politisch zu verantworten hat“, und „nicht der Exekutive übertragen worden“⁵⁷.

Hiergegen wird gelegentlich eingewandt, daß ja die Restkreditermächtigungen nicht von der Exekutive geschaffen würden, sondern auf früheren Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers beruhten. Dies trifft bei formaler Betrachtung zu. Da indes die Restkreditermächtigungen nicht im Haushaltsplan ausgewiesen werden, kennt das Parlament bei Verabschiedung des Haushaltsgesetzes nicht den Gesamtumfang der Kredite, die die Exekutive im Folgejahr rechtmäßig aufnehmen kann. Und indem die Exekutive immer mal wieder eine Rest-KE auf die

„regulären“ Nettokreditermächtigungen aufschlägt, wächst die Staatsverschuldung gleichsam am parlamentarischen Willen vorbei. Diese Undurchsichtigkeit der staatlichen Schuldenrechnung⁵⁸ tangiert den Grundsatz der Budgetöffentlichkeit⁵⁹ und weicht die Verantwortung des Parlaments für das Haushaltsgesetz auf. Auch das Haushaltsprinzip der Vollständigkeit, wonach es untersagt ist, vorhersehbare Einnahmen bei der Veranschlagung der Haushaltsansätze bewußt unberücksichtigt zu lassen⁶⁰, wird verletzt.

Anlaß zur Besorgnis muß die bisherige Praxis geben, wenn – wie beim Landeshaushalt 1997 – mit der Aufschlagung einer Rest-KE auf die „reguläre“ Nettokreditermächtigung die Verschuldungsgrenzen der Verfassung überschritten werden. In diesem Fall verweigert die Exekutive dem Parlament nicht nur die Entscheidung über das Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und über die zu ergreifenden Gegenmittel. Mit der überschießenden Kreditaufnahme setzt sie die Volkswirtschaft auch eigenmächtig einer Belastungsprobe aus, zu der sie durch früher erteilte Kreditermächtigungen schon deshalb nicht legitimiert sein kann, weil diese sich an der Höhe der für das betreffende Haushaltsjahr veranschlagten Investitionsausgaben orientierten und nicht im Hinblick auf ein späteres, in seiner konkreten Gestalt überhaupt nicht absehbares gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht bewilligt wurden. Weil die ökonomischen Wirkungen des Kredits nicht von seiner Bewilligung ausgehen, sondern erst bei deren Inanspruchnahme durch die Regierung wirken⁶¹, könnte eine solche Verschiebung unter gewissen Rahmenbedingungen sogar ernstzunehmende gesamtwirtschaftliche Störungen verursachen.

In Reaktion auf die oben erwähnte Kritik von *Birk/Wolfgang* ist das Finanzministerium NW in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre dazu übergegangen, dem Parlament und der Öffentlichkeit den Umfang nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen aus Vorjahren jeweils im Spätsommer mit dem Kassen- und Haushaltsabschluß mitzuteilen⁶². Dies zeugt einerseits vom guten Willen der Exekutive; andererseits sieht sich die Landesregierung außerstande, eine Darstellung der fortgeltenden Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz oder Haushaltsplan vorzunehmen⁶³. Indem aber der Umfang fortgeltender Kreditermächtigungen und die neue NKE zu verschiedener Zeit an verschiedenem Ort veröffentlicht werden, besteht ein Konflikt mit dem Prinzip der Einheit des Haushalts⁶⁴, wie sie Art. 81 Abs. 2 LV NW postuliert.

58 Vgl. *Höfling* (Anm. 4), S. 73; auch *Diller* (Anm. 48), S. 1036.

59 Vgl. BVerfGE 70, 324 (359); *Piduch* (Anm. 14), Art. 110 GG Rn. 27; zur Definition vgl. *Günter Schmolders*, Der Grundsatz der Budgetpublizität. Ein Kapitel Finanzpsychologie, in: Finanzarchiv Bd. 18 n. F. 1957/58, S. 193 ff. (215).

60 Art. 81 Abs. 2 LV NW; vgl. auch *Piduch* (Anm. 14), Art. 110 GG Rn. 33.

61 Vgl. auch *Henneke* (Anm. 13), S. 220.

62 Diese Berichterstattung erfolgt, seitdem der Finanzminister 1985 erklärt hatte, keine Bedenken zu haben, „dem Landtag den aus der Natur der Sache vorläufigen Stand der Kreditermächtigung zu Beginn eines Fortgeltungszeitraums mitzuteilen“ (vgl. LT-Vorlage 9/2155, S. 8). Für 1997 vgl. LT-Vorlage 12/1530, S. 8, für 1998: LT-Vorlage 12/2227, S. 8.

63 Vgl. LT-Vorlage 9/2155, S. 8.

64 Vgl. *Muskens/Watzka* (Anm. 29), S. 74.

51 Vgl. *Levermann*, Zur Übertragbarkeit von Kreditermächtigungen. Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, 1996, S. 3.

52 Die begrenzende Wirkung steigerte sich, wenn die Kassenverstärkungskredite nicht mehr bis zu 8 % des Haushaltsvolumens ausmachten, sondern in künftigen Haushaltsgesetzen ein darunter liegender Prozentsatz gewählt würde.

53 *Birk/Wolfgang* (Anm. 28), S. 8.

54 Vgl. BT-Drucks. 13/8542, S. 8.

55 Vgl. *Müller* (Anm. 13), S. 491.

56 Vgl. *Hans-Ulrich Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. III, 1995, S. 253 ff.

57 BVerfGE 79, 342 (Hervorhebung im Original).

Wolfgang hat daher vorgeschlagen, die Exekutive zu verpflichten, ihrem Haushaltsplanentwurf eine Meldung über das Volumen fortgeltender Kreditermächtigungen beizufügen⁶⁵. Mit Patzig ist dem entgegenzuhalten, daß sie dies dann nicht leisten kann, wenn das Haushaltsgesetz vor Beginn des betreffenden Haushaltsjahres verabschiedet wird, weil zu diesem Zeitpunkt die Höhe der Rest-Kreditermächtigung nicht feststeht und auch nicht zuverlässig geschätzt werden kann⁶⁶. Insofern erscheint der oben erwähnte Widerspruch zum Grundsatz der Einheit aus tatsächlichen Gründen nicht – schon gar nicht im Sinne Wolfgangs – auflösbar.

Sachdienlich wäre eine Regelung, mit der die Regierung verpflichtet wird, auf eine Schonung aktueller Deckungskreditermächtigungen zu verzichten und die unausgeschöpften Kreditermächtigungen nicht mehr wie eine Bugwelle vor sich her zu schieben. Vorzuschreiben wäre daher, daß zunächst ausschließlich jene Kreditermächtigungen in Anspruch zu nehmen sind, die sich aus dem jeweils aktuellen Haushaltsgesetz herleiten. Ein solcher Primat der prioritären Ermächtigung ist schon deshalb zwingend, weil § 18 Abs. 3 LHO einer restrikti-

ven Interpretation bedarf: Es widerspricht grundlegenden Haushaltsprinzipien, Kreditermächtigungen im Umfang von bis zu 8 % des Haushaltsvolumens⁶⁷ ohne weitere Beteiligung der Legislative in die Hände der Regierung zu geben. Erst wenn die aktuelle Ermächtigung vollständig ausgeschöpft wäre, dürfte auf Rest-Kreditermächtigungen zurückgegriffen werden. Dabei wäre sicherzustellen, daß die Exekutive das Parlament vor einer solchen Inanspruchnahme von ihrer Absicht in Kenntnis setzt und daß damit keine Überschreitung des verfassungsrechtlichen Kreditlimits verbunden ist.

Unabhängig von den in diesem Abschnitt vorgeschlagenen Reformüberlegungen sollte der Haushaltsgesetzgeber bei jeder Haushaltsplanung prüfen, ob und inwieweit er unausgeschöpfte Kreditermächtigungen früherer Jahre für verfallen erklären will. Dazu bedürfte es lediglich einer entsprechenden Vorschrift im Haushaltsgesetz; sie wäre das geeignete parlamentarische Instrument zur nachgehenden Beschränkung von in früheren Jahren möglicherweise zu üppig erteilten Ermächtigungen.

65 Vgl. Wolfgang (Anm. 13), S. 1053.

66 Vgl. Patzig (Anm. 14), § 18 BHO und jeweils § 18 LHO Rn. 14.

67 Das ist der Anteil der in 1997 fortgeltenden Kreditermächtigung in Höhe von 7,03 Mrd. DM am Haushalts-Ist des Jahres 1997 in Höhe von 88,47 Mrd. DM. Vgl. LT-Vorlage 12/2227, S. 1, 8.

**Kreditermächtigungen und Investitionen
im Landshaushalt NW 1987–1997
(in Mrd. DM)**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
NKE (Soll lt. Haushaltsrechnung)	5,51	5,97	5,27	5,27	5,23	4,31	4,80	7,06	6,34	6,04	7,19
NKA (Ist lt. Haushaltsrechnung)	5,62	5,14	2,23	4,34	4,20	2,22	4,43	6,21	6,12	6,04	9,43
Bruttoinvestitionen (Ist lt. Haushaltsrechnung)	8,61	8,08	8,56	9,99	9,91	9,97	10,56	10,03	9,61	9,44	9,18
Fortgeltende KE aus Vorjahr	5,31	4,68	5,51 ⁶⁸	7,16 ⁶⁹	6,33	6,69	7,79	6,73	6,84	7,09	7,03
abzgl. Inabgangstellung durch FM		1,00									
Fortgeltende KE für das Folgejahr	4,68	4,51	7,36	6,33	6,74	7,79	6,73	6,84	7,09	7,03	4,79

Quelle: Haushaltsrechnungen NW 1987–1996; Kassen- und Haushaltsabschluß 1997, S. 13 ff.

68 Inabgangstellung aus Vorjahr vom FM zunächst nicht berücksichtigt, dann in 1989 wiederholt eingesetzt.

69 Weniger infolge Korrektur der Berechnung der Haushaltsrechnung für das Jahr 1990.

V. Zusammenfassung

Während der Ausführung des Haushaltsplans 1997 wurde in Nordrhein-Westfalen die in Art. 83 S. 2 LV NW festgelegte Obergrenze für die Kreditaufnahme überschritten. Diese Verfassungsvorschrift, wonach die Einnahmen aus Krediten die Investitionsausgaben nicht übersteigen dürfen, gilt auch für den Haushaltsvollzug. Eine Ausnahme von dieser Vorschrift hätte der Landtag treffen können, indem er in eigener Verantwortung eine gegenwärtige oder unmittelbar bevorstehende Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festgestellt und eine erhöhte Kreditaufnahme als zur Abwehr dieser Störung geeignet erachtet hätte. Dies ist nicht geschehen. Der Haushaltsvollzug durch die Landesregierung hat ohne Befassung des Parlaments die Kreditobergrenze überschritten.

Den Weg zu der beanstandungswürdigen Überschreitung des Kreditlimits hat die Vorschrift des § 18 Abs. 3 LHO

NW geebnet, die es gestattet, vom Landtag erteilte Kreditermächtigungen unter gewissen Bedingungen in spätere Haushaltsjahre zu übertragen. Zwar sollte im Interesse der Wahrung einer kontinuierlichen Kreditwirtschaft an der bloßen Möglichkeit grundsätzlich festgehalten werden. In der konkreten Ausgestaltung der Vorschrift wird es aber darauf ankommen, die Ansammlung sogenannter „Kreditermächtigungsreserven“ zu verhindern, die in späteren Haushaltsjahren zu maßlos überzogenen Schuldenaufnahmen führen können. Dazu sollte die Übertragbarkeit nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen auf maximal die Hälfte der jeweiligen Kassenverstärkungskredite begrenzt, die Praxis der Schonung aktueller Kreditermächtigungen („Ansparmodelle“) untersagt und vor Inanspruchnahme von Rest-KE das Benehmen mit dem Parlament hergestellt werden. Der Haushaltsgesetzgeber wiederum muß seine ihm zustehenden Rechte zur Inabgangstellung nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen ausüben.

Anforderungen an den Jahresabschluß der Stiftung

– Zugleich eine Stellungnahme zum Verlautbarungsentwurf des HFA –

Von Dr. Berit Sandberg, Wiss. Assistentin, Göttingen *

Vor dem Hintergrund des Entwurfs einer HFA-Verlautbarung „Zur Rechnungslegung und Prüfung von Stiftungen“¹ wird untersucht, ob eine Anwendung der formalen und materiellen Bilanzierungsvorschriften für Kaufleute oder der strengeren Sonderregelungen für Kapitalgesellschaften den stiftungsspezifischen Zwecken des Jahresabschlusses gerecht wird. Zwei Thesen stehen im Mittelpunkt: 1. Da sich Adressaten und Zwecke des Jahresabschlusses der Kapitalgesellschaft von denen der Stiftung erheblich unterscheiden, ist eine Bilanzierung nach §§ 264 ff. HGB nicht zweckmäßig. 2. Die stiftungsrechtlichen Anforderungen an den Jahresabschluß könnten mit einer sinngemäßen Anwendung des Bilanzrechts der Kaufleute erfüllt werden.

I. Problemstellung

Die Stiftung ist in den vergangenen Jahren gerade für gemeinwohlorientierte Zwecke zum beliebten Finanzierungs- und Trägermodell geworden. Beträchtliche, öffentlichen Aufgaben gewidmete Vermögenswerte werden nicht mehr vom Staat, sondern von überwiegend privaten Stiftungen verwaltet. Im Zuge dieses Trends steigen die Anforderungen sowohl an die Selbstinformation des

Stiftungsmanagements als auch an die externe Rechenschaft über die Vermögensverwaltung. Die Frage, nach welchen Grundsätzen Stiftungen zweckmäßigerweise Rechnung legen sollten, ist jedoch noch weitgehend offen.

Während gewerbliche Stiftungen und Zweckbetriebe gemeinnütziger Stiftungen den handelsrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften unterworfen sind, läßt das Stiftungsrecht bei der externen Rechnungslegung über nichtunternehmerische Tätigkeit weitreichenden Gestaltungsspielraum². Stiftungen müssen in der Regel nach Ablauf des Geschäftsjahres einen Abschluß aufstellen, der aus Jahresabrechnung, Vermögensübersicht und einem Bericht über die Erfüllung des Stiftungszwecks besteht und der der Stiftungsaufsichtsbehörde zur Prüfung vorzulegen ist³. Hinsichtlich Form und Inhalt des Abschlusses verweisen die meisten Landesstiftungsgesetze mehr oder weniger explizit auf „Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung“ (GoB)⁴.

Diese Verweise waren gelegentlich Anlaß für Forderungen nach einer Rechnungslegung, die sich in den formalen Grundzügen⁵ oder gar hinsichtlich materieller Bilan-

* Anmerkung der Schriftleitung: Die Verfasserin ist Wissenschaftliche Assistentin am Institut für Rechnungs- und Prüfungswesen privater und öffentlicher Betriebe der Universität Göttingen.

1 Vgl. Entwurf einer Verlautbarung des HFA „Zur Rechnungslegung und Prüfung von Stiftungen“, WPg 1997, S. 712; zugl. FN-IDW 1997, S. 554.

2 Für eine Übersicht über die maßgeblichen Rechtsquellen zur Rechnungslegung von Stiftungen s. Manfred Orth, in: Werner Seifart (Hrsg.), Handbuch des Stiftungsrechts, 1987, § 37.

3 Vgl. Orth (Anm. 2), § 37 Rn. 13.

4 § 7 Abs. 3 StiftGBW; § 9 Abs. 3 StiftGMV; § 5 Abs. 1 Saarl-StG; sinngemäß a. §§ 12 Abs. 1, 20 Abs. 3 StiftGBbg; § 7 Nr. 2 HStG; §§ 4 Abs. 2, 10 Abs. 2 Nr. 2 StiftGSH.

5 Vgl. Reinhard Goerdeler; Rechnungslegung und Prüfungen im Gemeinnützigkeitsbereich, in: Wolfgang Ballwieser u. a. (Hrsg.), Bilanzrecht und Kapitalmarkt, FS zum 65. Geburtstag von Adolf Moxter, 1994, S. 725 (729 f.).