

Leitsätze:

1. Die nach der Landesverfassung grundsätzlich zulässige Errichtung von Sondervermögen ist wegen seines Charakters als Ausnahmeinstrument und zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts bzw. der parlamentarischen Budgetverantwortung an formelle und materielle Anforderungen zu knüpfen:
 - a. Das Sondervermögen muss auf einer formell-gesetzlichen Grundlage beruhen.
 - b. Es bedarf der Darlegung eines die Errichtung des Sondervermögens rechtfertigenden Sachgrundes.
 - c. Ein zur Wahrung des Budgetrechts und der Budgetverantwortung des Landtags hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise der Mittelbeschaffung und Mittelvergabe des Sondervermögens muss gesichert sein.
 - d. Der Landtag muss über die Bewirtschaftung des Sondervermögens hinreichend informiert werden.
 - e. Ein etwaiger Verstoß gegen die Regelungen über die Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot der strukturellen Neuverschuldung (sog. Schuldenbremse) ist vom Verfassungsgerichtshof hingegen nicht zu prüfen (vgl. bereits grundlegend VerfGH NRW, Urteil vom 14. Januar 2025 – VerfGH 34/23, NWVBl. 2025, 196 = juris, Rn. 60 ff.).
 - f. Daneben gelten zeitliche Vorgaben für die Errichtung von Sondervermögen.

2. Das NRW-Krisenbewältigungsgesetz, mit dem das Sondervermögen „Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine“ errichtet wurde, steht mit der Landesverfassung in Einklang:
 - a. Der Gesetzgeber durfte vertretbar annehmen, auf die am Ende des Jahres 2022 fortbestehende volatile Krisensituation infolge des Ukraine-Kriegs durch ein dementsprechend zweckgebundenes Sondervermögen schneller und flexibler reagieren zu können als durch den Kernhaushalt. Er hat aus der maßgeblichen ex ante Sicht nachvollziehbar angenommen, dass die genauen Ausgaben zur Bewältigung der Krisensituation infolge des andauernden Ukraine-Kriegs bei Errichtung des Sondervermögens nicht dergestalt prognostiziert werden konnten, wie es für die vorherige Einstellung in den Haushaltsplan notwendig gewesen wäre.
 - b. Unabhängig davon, ob der Landtag mit der Zwecksetzung für das Sondervermögen bereits die wesentlichen Entscheidungen über die Bewirtschaftung des Sondervermögens selbst getroffen hat, wird jedenfalls durch die im

Haushaltsgesetz 2023 für den Haushaltsvollzug normierten parlamentarischen Zustimmungsvorbehalte ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise der Mittelbeschaffung und Mittelvergabe gesichert.

- c. Allein mit der Errichtung des streitgegenständlichen Sondervermögens durch das NRW-Krisenbewältigungsgesetz hat der Gesetzgeber weder das Periodizitätsprinzip noch das Jährigkeitsprinzip verletzt.

VerfGH NRW, Urteil vom 30. Juni 2026 – VerfGH 33/23 –



**VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL**

VerfGH 33/23

Verkündet am: 30. Juni 2026

Krebber

Verfassungsgerichtshofbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In dem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle

der Mitglieder des Landtags der 18. Wahlperiode,

1. Frau Nina A n d r i e s h e n ,
2. Herrn Alexander B a e r ,
3. Herrn Rodion B a k u m ,
4. Herrn Volkan-Tevfik B a r a n ,
5. Herrn Andreas B i a l a s ,
6. Frau Inge B l a s k ,
7. Frau Ina B l u m e n t h a l ,
8. Frau Sonja B o n g e r s ,
9. Herrn Frank B ö r n e r ,
10. Herrn Dietmar B r o c k e s ,
11. Frau Andrea B u s c h e ,
12. Frau Dr. Nadja B ü t e f ü h r ,
13. Frau Anja B u t s c h k a u ,
14. Herrn Frederick C o r d e s ,
15. Herrn Christian D a h m ,
16. Herrn Gordan D u d a s ,
17. Frau Tülay D u r d u ,
18. Frau Dilek E n g i n ,
19. Herrn Benedikt F a l s z e w s k i ,
20. Frau Angela F r e i m u t h ,
21. Herrn Hartmut G a n z k e ,
22. Frau Yvonne G e b a u e r ,

23. Herrn Thomas G ö d d e r t z ,
24. Frau Silvia G o s e w i n k e l ,
25. Herrn Marcel H a f k e ,
26. Herrn Dr. Bastian H a r t m a n n ,
27. Herrn Henning H ö n e ,
28. Herrn Wolfgang J ö r g ,
29. Frau Julia K a h l e - H a u s m a n n ,
30. Herrn Stefan K ä m m e r l i n g ,
31. Frau Christina K a m p m a n n ,
32. Frau Lisa-Kristin K a p t e i n a t ,
33. Frau Anna K a v e n a ,
34. Frau Carolin K i r s c h ,
35. Herrn Thorsten K l u t e ,
36. Herrn Thomas K u t s c h a t y ,
37. Herrn Carsten L ö c k e r ,
38. Frau Nadja L ü d e r s ,
39. Herrn Marc L ü r b k e ,
40. Herrn Dr. Dennis M a e l z e r ,
41. Herrn Justus M o o r ,
42. Herrn Frank M ü l l e r ,
43. Frau Franziska M ü l l e r - R e c h ,
44. Frau Elisabeth M ü l l e r - W i t t ,
45. Herrn Josef N e u m a n n ,
46. Herrn Christian O b r o k ,
47. Herrn Jochen O t t ,
48. Herrn Dr. Werner P f e i l ,
49. Frau Sarah P h i l i p p ,
50. Herrn Christof R a s c h e ,
51. Herrn Rainer S c h m e l t z e r ,
52. Herrn René S c h n e i d e r ,
53. Frau Susanne S c h n e i d e r ,
54. Frau Christin S i e b e l ,
55. Frau Christin-Marie S t a m m ,
56. Frau Kirsten S t i c h ,
57. Herrn André S t i n k a ,
58. Frau Ellen S t o c k ,
59. Herrn Ralf S t o l t z e ,
60. Frau Lene T e s c h l a d e ,
61. Herrn Alexander V o g t ,
62. Herrn Sebastian W a t e r m e i e r ,
63. Herrn Dirk W e d e l ,
64. Frau Christina W e n g ,
65. Herrn Ralf W i t z e l ,
66. Herrn Sven W o l f ,
67. Herrn Serdar Y ü k s e l ,
68. Herrn Stefan Z i m k e i t ,

Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsteller,

Bevollmächtigter:

Äußerungsberechtigt:

1. die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Hendrik Wüst, Horionplatz 1, 40213 Düsseldorf,

Bevollmächtigter:

2. der Landtag Nordrhein-Westfalen, vertreten durch seinen Präsidenten, André Kuper, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Bevollmächtigter:

wegen Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens zur Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine (NRW-Krisenbewältigungsgesetz) vom 21. Dezember 2022

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 5. Mai 2026

durch die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs

Präsidentin Prof. Dr. Dr. h.c. D a u n e r - L i e b ,

Vizepräsident Prof. Dr. H e u s c h ,

Dr. G i l b e r g ,

Prof. Dr. G r z e s z i c k ,

Dr. N e d d e n - B o e g e r ,

Dr. R ö h l und

Prof. Dr. W o l t e r s

für Recht erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Die Antragsteller machen als Mitglieder der Fraktionen der SPD und FDP des 18. Landtags Nordrhein-Westfalen im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens zur Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine (NRW-Krisenbewältigungsgesetz) vom 21. Dezember 2022 (GV. NRW. S. 1131) geltend.

I.

1. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen brachte am 2. Dezember 2022 den Entwurf des NRW-Krisenbewältigungsgesetzes im Landtag Nordrhein-Westfalen ein (LT-Drs. 18/1951). Mit der Errichtung eines Sondervermögens in Höhe von bis zu 5 Mrd. Euro könnten die zwingend notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden, um alle notwendigen Ausgaben im Zusammenhang mit der Bewältigung der Krisensituation in Folge des am 24. Februar 2022 begonnenen russischen Angriffskriegs auf die Ukraine für das Land Nordrhein-Westfalen zu finanzieren.

In seiner Sitzung vom 7. Dezember 2022 (LT-PIPr. 18/16, S. 26 f.) stellte der Landtag mit den Stimmen der regierungstragenden Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN durch Beschluss fest, dass nicht nur aufgrund der Corona-Pandemie, sondern vor allem durch die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine sowohl im Jahr 2022 als auch im Jahr 2023 aus den in der LT-Drs. 18/1973 vom 6. Dezember 2022 näher aufgeführten Gründen eine außergewöhnliche Notsituation nach § 18b LHO i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG vorliege, die sich der Kontrolle des Staates entziehe und die die Finanzlage des Landes Nordrhein-Westfalen erheblich beeinträchtige. Außerdem beschloss er, dass zur Finanzierung der zur Bewältigung dieser Krisensituation für das Land Nordrhein-Westfalen notwendigen Maßnahmen über die Errichtung eines zweckgebundenen Sondervermögens Mittel in Höhe von bis zu 5 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt werden sollen.

Auf der Grundlage einer Beschlussempfehlung und eines Berichts des Haushalts- und Finanzausschusses vom 16. Dezember 2022 (LT-Drs. 18/2121) wurden nach Sachverständigenanhörung (LT-APr. 18/105) auf Antrag der regierungstragenden Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in den Entwurf des Haushaltsgesetzes 2023 zur Finanzierung der Aufgaben des Sondervermögens „Bewältigung

der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine“ eine Kreditermächtigung eingeführt sowie besondere Regelungen im Zusammenhang mit dem Sondervermögen ergänzt. Dem parlamentarischen Budgetrecht sollte dabei dadurch Rechnung getragen werden, dass ein Zustimmungsvorbehalt des Parlaments für die Kreditaufnahmen und die vorgesehenen Ausgaben etabliert wird.

Auf Änderungsantrag der regierungstragenden Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20. Dezember 2022 (LT-Drs. 18/2232) wurde im Entwurf des NRW-Krisenbewältigungsgesetzes dessen Inkrafttreten auf den 1. Januar 2023 anstatt des Tags nach seiner Verkündung, das wäre noch im Jahr 2022 gewesen, gelegt. Zugleich wurde in der Begründung des Änderungsantrags ausgeführt, dass das Sondervermögen die Finanzierung von Maßnahmen bündeln solle, die unmittelbar gegen die Krise wirkten. Stetig wechselnde Parameter setzten der Planbarkeit vor allem in Bezug auf die titelscharfe Vorabkalkulation einzelner Haushaltsstellen zu enge Grenzen.

In seiner Sitzung vom 20. Dezember 2022 (LT-PIPr. 18/19, S. 50) stellte der Landtag mit den Stimmen der regierungstragenden Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN durch Beschluss fest, dass mit Blick auf die durch den Ukraine-Krieg ausgelöste Krisensituation aus den in der LT-Drs. 18/2231 vom 20. Dezember 2022 genannten Gründen (nur) im Jahr 2023 eine außergewöhnliche Notsituation nach § 18b LHO i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG vorliege, die sich der Kontrolle des Staates entziehe und die die Finanzlage des Landes Nordrhein-Westfalen erheblich beeinträchtige.

2. In seiner Sitzung vom 21. Dezember 2022 (LT-PIPr. 18/20, S. 15) beschloss der Landtag mit den Stimmen der regierungstragenden Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN das NRW-Krisenbewältigungsgesetz, mit dem das Sondervermögen „Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine“ errichtet wurde.

Gemäß § 2 Abs. 1 NRW-KrisenbewältigungsG dient das Sondervermögen der Finanzierung der notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine für das Land Nordrhein-Westfalen. In § 2 Abs. 2 Satz 1 NRW-KrisenbewältigungsG werden die zur Erfüllung dieses Zwecks zulässigen Ausgaben für Krisenhilfe, Krisenresilienz und Krisenvorsorge näher bestimmt:

- a) Maßnahmen zur Abfederung der direkten und indirekten negativen Folgen der Energiekrise insbesondere aufgrund von Preissteigerungen für öffentliche Stellen und Einrichtungen, Institutionen der Daseinsvorsorge sowie bei Unternehmen; dies gilt insbesondere auch für Maßnahmen, die einer Produktionsverlagerung in Länder mit niedrigeren Energiekosten entgegenwirken;
- b) Hilfsprogramme des Landes zur Schließung von bestehenden Lücken bei den Bundeshilfsprogrammen, der Strom- und Gaspreisbremse sowie der zusätzlichen Härtefallfonds des Bundes;
- c) Maßnahmen zur kurzfristig wirkenden Stärkung der Resilienz von öffentlichen Stellen, Einrichtungen und Institutionen der Daseinsvorsorge sowie der kritischen Infrastruktur gegen die Auswirkungen der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine;
- d) Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und -erzeugung, die kurzfristig den Verbrauch fossiler Energien senken und dadurch zur Stabilisierung der nordrhein-westfälischen Volkswirtschaft angesichts des durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ausgelösten Angebotsschocks beitragen;
- e) Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der mit dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine ausgelösten Fluchtbewegung, insbesondere Unterstützung der zuständigen Stellen bei der Aufnahme und Versorgung von Geflüchteten aus der Ukraine.

Zur Erfüllung dieses Zwecks stellt das Land Nordrhein-Westfalen dem Sondervermögen Mittel bis zur Höhe von 5 Mrd. Euro bereit (§ 2 Abs. 3 NRW-KrisenbewältigungsG). Zins und Tilgung für Kredite, die für Zwecke des § 2 Abs. 1 NRW-KrisenbewältigungsG im Landeshaushalt aufgenommen und dem Sondervermögen zur Verfügung gestellt werden, werden im Sondervermögen nachgewiesen (§ 2 Abs. 4 NRW-KrisenbewältigungsG). Die Verausgabung der Mittel erfolgt durch den Landeshaushalt (§ 2 Abs. 2 Satz 2 NRW-KrisenbewältigungsG). Das für Finanzen zuständige Ministerium erstellt für jedes Jahr einen Wirtschaftsplan, in dem die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben darzustellen sind (§ 6 NRW-KrisenbewältigungsG). Das Sondervermögen kann erst nach vollständiger Tilgung durch Gesetz aufgelöst werden (§ 8 Satz 1 NRW-KrisenbewältigungsG).

3. In der gleichen Sitzung am 21. Dezember 2022 stellte der Landtag den Haushaltsplan für das Jahr 2023 durch das Haushaltsgesetz 2023 – HHG 2023 (GV. NRW. S. 1135) fest.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HHG 2023 wird das Ministerium der Finanzen ermächtigt, zur Finanzierung der Aufgaben des Sondervermögens „Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine“ Kreditmittel bis zum Höchstbetrag von 5 Mrd. Euro aufzunehmen. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 3 HHG 2023 erfolgt die Tilgung der nach Satz 1 Nr. 3 aufgenommenen Kreditmittel konjunkturgerecht innerhalb von 25 Jahren und beginnt mit dem Jahr 2024. Gemäß § 31 Abs. 1 HHG 2023 wird das Ministerium der Finanzen ermächtigt, die für die Verausgabung der Mittel des Sondervermögens „Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine“ erforderlichen Kapitel, Haushaltstitel und Titelgruppen sowie Haushaltsvermerke einzurichten. Gemäß § 31 Abs. 2 HHG 2023 bedürfen die von der Landesregierung vorgesehenen Ausgaben der Einwilligung des Landtags (Satz 1), die erforderliche Einwilligung des Landtags zur Aufnahme von Krediten erfolgt auf Basis einer Vorlage des Ministeriums der Finanzen im Wege der globalen Ermächtigung (Satz 2).

4. a) Auf entsprechende Vorlagen des Ministeriums der Finanzen (vgl. LT-Vorlagen 18/617 vom 19. Dezember 2022, 18/926 vom 28. Februar 2023, 18/1784 vom 20. Oktober 2023 und 18/1785 vom 20. Oktober 2023) stimmte der Landtag der Finanzierung von insgesamt 102 Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 3,0745 Mrd. Euro und einer entsprechenden Kreditaufnahme zugunsten des Sondervermögens zu. Bis einschließlich September 2023 wurden die Ausgaben für Maßnahmen aus dem Sondervermögen aus der Liquidität des Landeshaushalts vorfinanziert. Eine Kompensation über entsprechende Kreditaufnahmen erfolgte ab Oktober 2023: Im Oktober und November 2023 nahm das Ministerium der Finanzen für das Sondervermögen vier Kredite im Umfang von insgesamt 2,45 Mrd. Euro auf. Damit konnten die verbliebenen Ausgaben zu den beschlossenen Landesmaßnahmen geleistet werden. Es verblieb ein Liquiditätsbestand in Höhe von 177,2 Mio. Euro, der für den Schuldendienst (Tilgung und Zinsen) der im Zusammenhang mit dem Sondervermögen aufgenommenen Kredite verwendet und verzinslich am Kapitalmarkt angelegt wurde (vgl. zum Ganzen: Vorläufiger Jahresabschluss 2023 vom 20. Januar 2024, LT-Vorlage 18/2188).

b) Das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024 – HHG 2024) vom 19. Dezember 2023 (GV. NRW. S. 1414) enthielt keine Kreditermächtigung zur Finanzierung der Aufgaben des Sondervermögens „Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine“. Nach der Gesetzesbegründung der Landesregierung (LT-Drs. 18/5000, S. 31) werde die vorherige Kreditermächtigung aus § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HHG 2023 ersatzlos gestrichen, weil diese nur noch für das Haushaltsjahr 2023 bestimmt und notwendig gewesen sei.

II.

1. Die Antragsteller haben am 5. April 2023 einen Normenkontrollantrag gestellt. Sie beantragen,

festzustellen, dass

das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine (NRW-Krisenbewältigungsgesetz) vom 21. Dezember 2022 (GV. NRW. S. 1131) gegen Art. 81 Abs. 2 Satz 1 LV verstößt und nichtig ist.

Zur Begründung machen sie im Wesentlichen geltend:

a) Der Antrag sei zulässig. Insbesondere sei das NRW-Krisenbewältigungsgesetz tauglicher Antragsgegenstand. Es entfalte mangels Auflösung und Abwicklung des damit errichteten Sondervermögens weiterhin Rechtswirkungen.

b) Der Antrag sei auch begründet. Das NRW-Krisenbewältigungsgesetz sei jedenfalls materiell verfassungswidrig, weil es das Budgetrecht des Landtags beeinträchtigt, ohne dass dies hinreichend gerechtfertigt wäre.

aa) Durch das NRW-Krisenbewältigungsgesetz werde in Form eines Sondervermögens ein Nebenhaushalt abseits des Kernhaushalts des Landes errichtet und damit die formell zu verstehende Haushaltseinheit beeinträchtigt. Der Gesetzgeber habe kein Wahlrecht über die Mittel des Haushaltsrechts, das er nach politischem Ermessen ausüben dürfe.

bb) Die Errichtung eines Sondervermögens könne verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn die zu finanzierende Aufgabe besser durch eine Verwaltung außer-

halb des Landeshaushalts erfüllt werden könne. Die Maßstäbe an eine Rechtfertigung habe der Verfassungsgerichtshof noch nicht konkretisiert. Solche ließen sich aber aus dem Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 (LVerfGE 32, 257 = juris, Rn. 159 ff.) ableiten. Danach sei für die Zulässigkeit von nichtrechtsfähigen Sondervermögen insbesondere entscheidend, ob und in welcher Intensität sie das Budgetrecht des Landtags beeinträchtigen. Es müsse ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise der Mittelbeschaffung und Mittelvergabe gesichert sein, soweit in Ausführung des Sondervermögens Entscheidungen über staatliche Finanzmittel getroffen würden, die aufgrund ihrer Größenordnung für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung seien. Dies sei insbesondere der Fall, wenn der Zweck des Sondervermögens in der Aufnahme von Krediten zur Finanzierung staatlicher Projekte und Maßnahmen bestehe.

(1) Ausgehend hiervon sei vorliegend die Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts als erheblich einzustufen. Das Finanzvolumen des Sondervermögens mit (bis zu) 5 Mrd. Euro sei sowohl absolut als auch relativ im Vergleich zum Umfang des Kernhaushalts für das Jahr 2023 von rund 94,7 Mrd. Euro zwar nicht von überragender, aber doch von struktureller Bedeutung. Es entspreche etwa dem jeweiligen Ausgabenausmaß der Einzelpläne 04 – Ministerium der Justiz (rund 5,2 Mrd. Euro) und 10 – Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (rund 4,9 Mrd. Euro) im Haushaltsplan 2023. Gesteigert werde das Gewicht der Beeinträchtigung dadurch, dass die Finanzierung des Sondervermögens vollständig durch Kreditaufnahmen erfolge, auf unbestimmte Zeit ermöglicht werde und die Verwendung der Mittel wenig präzise normiert sei. Unter die weitgefassten Tatbestände in § 2 Abs. 2 NRW-KrisenbewältigungsgG könnten auch Vorhaben subsumiert werden, die ohnehin, auch ohne den gegenwärtigen Krieg in der Ukraine, hätten finanziert werden müssen, etwa im Bereich der Gewährleistung kritischer Infrastruktur.

(2) Es mangle an einem hinreichenden sachlichen Grund für die Durchbrechung des haushaltsrechtlichen Einheitsprinzips und der darin liegenden Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts.

(i) Den Gesetzgeber treffe die Darlegungslast für die Notwendigkeit, krisenbezogene Maßnahmen mittels eines Sondervermögens zu finanzieren. Dieser sei er nicht gerecht geworden. Der ursprüngliche Gesetzentwurf der Landesregierung vom 2. Dezember 2022 (LT-Drs. 18/1951) habe nicht begründet, weshalb das haushaltstechnische Mittel des Sondervermögens gewählt werde. Insbesondere fehle es an einer Erklärung dafür, warum es eines Sondervermögens bedürfe, obwohl sowohl die Mittelaufbringung als auch die Mittelverausgabung über den Kernhaushalt erfolgen sollten. Das Sondervermögen sollte also bloß eine Zwischenlager-, aber keine Verwaltungsfunktion erfüllen. Auch die Begründung zu der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses vom 16. Dezember 2022 (LT-Drs. 18/2123) sei insofern unergiebig geblieben.

Erst die Begründung des letzten Änderungsantrags vom 20. Dezember 2022 (LT-Drs. 18/2232) habe Argumente für die Finanzierung krisenbedingter Maßnahmen mittels eines Sondervermögens vorgebracht. Keines dieser Argumente und auch nicht deren Zusammenschau könne die Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts tragen:

Das Argument, die Finanzierung der krisenbezogenen Maßnahmen zu bündeln, könne nur im Rahmen der Gliederung des Kernhaushalts Berücksichtigung finden, nicht jedoch für die Preisgabe der Haushaltseinheit ins Feld geführt werden. Dass der Kernhaushalt stabil gehalten werden solle, bedeute lediglich eine optische Stabilität auf Kosten der Transparenz. Denn der Kernhaushalt lasse nicht mehr auf die Gesamtlage der Staatsfinanzen schließen.

Eine sehr volatile staatliche Finanzlage, in der die titelscharfe Vorabkalkulation nicht möglich sein soll, könne auch im Kernhaushalt mit Flexibilität schaffenden Instrumenten wie Leertiteln, globalen Ansätzen oder Rücklagen bewältigt werden. Sollte sich dies unterjährig beim Vollzug des Haushalts unvorhersehbar als ungenügend erweisen, bliebe immer noch der Weg über eine Notbewilligung nach Art. 85 LV. Auch ein Nachtragshaushalt komme alternativ in Betracht, um solche Maßnahmen zu finanzieren, deren Notwendigkeit sich erst im Laufe des Haushaltsjahres ergebe.

Einer Finanzierung über den Kernhaushalt anstelle des Sondervermögens stehe auch nicht die behauptete Inflexibilität des Kernhaushalts aufgrund hoher gebundener Ausgaben entgegen. Für den finanzpolitischen Spielraum sei nur entscheidend, ob freie Mittel vorhanden seien. Das „Hin und her buchen“ von Kreditmitteln aus dem Kern- in den Nebenhaushalt (anlässlich der Kreditaufnahme) und zurück (anlässlich der Mittelverausgabung) trage zu der politisch gewünschten Flexibilität nichts bei. Der mit § 31 Abs. 1 HHG 2023 beschrittene Weg, das Finanzministerium zur Haushaltskonkretisierung zu ermächtigen, wäre auch ohne Sondervermögen gangbar gewesen und hätte sich empfohlen, wenn Globaltitel für untunlich gehalten werden.

Allein die Notlagenverstrickung der Kreditmittel zwingt nicht zur Errichtung eines Sondervermögens. Im Übrigen werde die Notlagenverstrickung vorliegend gleichwohl nur über Haushaltsvermerke zu den Ausgabentiteln im Kernhaushalt dar- und sichergestellt, weil die Verausgabung der Mittel nach der vom Gesetzgeber gewählten Konstruktion ausschließlich über den Kernhaushalt erfolge.

Auch ein Vorgehen nach dem Vorbild des Bundes bedeute für sich genommen keine Rechtfertigung. Bund und Länder seien gemäß (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV i. V. m.) Art. 109 Abs. 1 GG in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Ob der landesverfassungsrechtliche Grundsatz der Haushaltseinheit durchbrochen werden dürfe, richte sich nach der Landesverfassung und nicht nach der

Haushaltspraxis des Bundes, die zudem ihrerseits möglicherweise nicht verfassungsgemäß sei.

Der Effektivitätsgewinn, der durch das Sondervermögen angestrebt werde, bleibe bloße Behauptung. Die nordrhein-westfälische Staatspraxis zeige, dass die Finanzierungswege über das Sondervermögen oder über den Kernhaushalt politisch austauschbar seien. Beispielhaft lasse sich dies anhand der in der LT-Vorlage 18/617 vom 19. Dezember 2022 aufgeführten Maßnahmen I.49 „Investitionsprogramm Energie- und Wärmewende“ (160 Mio. Euro) und I.50 „Emissionsarme Mobilität“ (90 Mio. Euro), die aus den Krediten des Sondervermögens finanziert werden sollten, verdeutlichen. Hier werde jeweils auf die bereits bestehende Förderrichtlinie „progres.nrw“ (Programm für Rationelle Energieverwendung, Regenerative Energie und Energiesparen) verwiesen. Mittel zu „progres.nrw“ seien aber auch bereits im Haushaltsplan 2023 (Kapitel 14 300, Titelgruppen 63, 64, 66, 67 und 69) veranschlagt. Es bestehe mithin offenkundig kein Hindernis, die politisch für zweckmäßig oder geboten erachteten Maßnahmen ohne Einschaltung eines Sondervermögens über den Kernhaushalt zu finanzieren.

Eine Diskretion, die mit dem Sondervermögen angeblich erzielbar wäre, wäre schon kein vor der Verfassung statthaftes Argument, wäre über die öffentliche Mittelvereinbarung und -verausgabung über den Kernhaushalt aber auch nicht erreichbar. Diese Zielsetzung stehe im Übrigen im Widerspruch zu dem ebenfalls angeführten Transparenzgedanken sowie dem „Schaufensterargument“, durch die Schaffung eines Sondervermögens gegenüber den von der Mittelverwendung betroffenen Bereichen und Personenkreisen ein politisches Signal zu setzen.

(ii) Auch jenseits der Darlegungen im Gesetzgebungsverfahren sei kein Rechtfertigungsgrund für die Errichtung des Sondervermögens erkennbar. Das Sondervermögen nach dem NRW-Krisenbewältigungsgesetz verrichte keine Verwaltungstätigkeit,

sondern sei funktional gesehen nichts weiter als eine verselbständigte kreditfinanzierte Rücklage. Seine Mittel kämen aus dem Kernhaushalt, würden darüber am Kapitalmarkt aufgenommen und würden durch den Kernhaushalt verausgabt. Das Sondervermögen bleibe bloße Buchungsgröße, ohne an eine konkrete Aufgabe rückgebunden zu sein, die gerade mittels des Sondervermögens besser durch Verwaltung außerhalb des Landeshaushalts erfüllt werden könne. Letztlich zeige sich die Verzichtbarkeit der Notlagenkredite und des Sondervermögens auch daran, dass bis einschließlich September 2023 keine Kredite für das Sondervermögen aufgenommen, sondern die Ausgaben aus der Liquidität des Landeshaushalts vorfinanziert worden seien.

cc) Landtag und Landesregierung widersprächen sich hinsichtlich der Frage, ob das Sondervermögen auf Überjährigkeit angelegt sei. Der Landtag meine, dass das Sondervermögen trotz rechtlicher Möglichkeit des Verbrauchs in einem Haushaltsjahr darauf angelegt sei, haushaltsjahrübergreifend zur Bewältigung der sich aus dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine für Nordrhein-Westfalen ergebenden Folgen eingesetzt zu werden. Demgegenüber gehe die Landesregierung davon aus, dass das Sondervermögen nicht auf eine überjährige Finanzierung angelegt sei. Richtigerweise sei eine überjährige Nutzung von Notlagenkrediten – auch unter Einschaltung von Sondervermögen – von Verfassungs wegen aufgrund der Haushaltsjahresbezogenheit der Notlagenverstrickung ausgeschlossen.

2. Die äußerungsberechtigte Landesregierung Nordrhein-Westfalen hält den Antrag für unbegründet und trägt im Wesentlichen vor:

a) Die Errichtung des Sondervermögens durch das NRW-Krisenbewältigungsgesetz beeinträchtige die verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze der Einheit und Vollständigkeit schon deshalb nicht, weil sie zu keinen externen Zahlungsströmen außerhalb des Kernhaushalts führe. Eine Kreditaufnahme könne gemäß § 31 Abs. 2 Satz 2 HHG 2023 nur nach gesonderter Einwilligung des Landtagsplenums jeweils

über den Kernhaushalt und anschließender Zuführung an das Sondervermögen erfolgen. Ebenso dürften die Mittel aus dem Sondervermögen gemäß § 31 Abs. 2 Satz 1 HHG 2023 erst nach Bewilligung des Landtagsplenums und anschließender Abführung aus dem Sondervermögen durch den Kernhaushalt verausgabt werden.

b) Ungeachtet dessen setze Art. 81 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 LV die Zulässigkeit der Errichtung von Sondervermögen voraus. Deshalb sei fraglich, ob ihre Errichtung überhaupt justitiabel sei und einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfe. Beide Fragen könnten vorliegend offenbleiben, weil die formell-gesetzliche Errichtung des streitgegenständlichen Sondervermögens jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt sei. An die Rechtfertigung seien keine überzogenen Anforderungen zu stellen. Vernünftige Gründe, die für die Ausgliederung sprächen, müssten genügen. Dabei sei dem Landtag ein weitreichender Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum einzuräumen, ob eine zu finanzierende Aufgabe besser durch Verwaltung außerhalb des Landeshaushalts erfüllt werden könne. Vorliegend seien vernünftige Gründe bereits darin zu erkennen, dass das Sondervermögen eine transparente Zuordnung von notlagenbedingt aufgenommenen Krediten zu notlagenbedingten Ausgaben ermögliche und so eine Notlagenverstrickung der Kredite sicherstelle.

c) Durch die Errichtung des Sondervermögens nach dem NRW-Krisenbewältigungsgesetz werde auch nicht das Budgetrecht des Landtags aus Art. 81 Abs. 1 LV verletzt.

aa) Vorliegend sei eine Beeinträchtigung des Budgetrechts des Landtags durch die Errichtung des streitgegenständlichen Sondervermögens schon deshalb ausgeschlossen, weil das Plenum des Landtags über jede Ausgabe aus dem Sondervermögen unabhängig von ihrer finanziellen Höhe entscheide.

bb) Selbst wenn eine Beeinträchtigung des Budgetrechts des Landtags angenommen würde, wäre diese nur von geringer Intensität. In der Gesamtschau würden sich

das maximale Finanzvolumen des Sondervermögens, der maximale Anteil der Kreditfinanzierung und die zeitliche Geltung des Sondervermögens zwar nicht als unerheblich, aber im Verhältnis zum Gesamthaushaltsvolumen, dem Ausmaß der Krise und der mit dem Sondervermögen verfolgten Zweck als verfassungsrechtlich zulässig erweisen.

cc) Selbst wenn in der Errichtung des streitgegenständlichen Sondervermögens eine Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts von solcher Intensität läge, die einer besonderen Rechtfertigung bedürfte, wäre diese Rechtfertigung gegeben. Wegen des weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums des Landtags sei der verfassungsgerichtliche Prüfungsmaßstab auf eine Vertretbarkeits- und Nachvollziehbarkeitskontrolle reduziert. Es sei nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs zu überprüfen, ob andere Gestaltungen als die vom Gesetzgeber gewählte möglich gewesen wären.

Der Gesetzgeber habe seine Darlegungs- und Begründungslasten im Rahmen der Haushaltsberatungen erfüllt. Insbesondere im letzten Änderungsantrag zum Entwurf des NRW-Krisenbewältigungsgesetzes vom 20. Dezember 2022 (LT-Drs. 18/2232, S. 1 f.) werde die Funktion des Sondervermögens ausdrücklich benannt. Die alternativ in Betracht kommende Aufnahme eher unbestimmter Globaltitel in den Haushaltsplan würde die parlamentarische Beteiligung nicht stärken, sondern schwächen. Eine wiederholte Beschlussfassung über eine Vielzahl von Nachtragshaushalten in schneller Taktung könnte die funktionalen Grenzen des Landtags sprengen.

Letztlich zeige das Vorbringen der Antragsteller, dass sie tatsächlich keine Bedenken gegen die Errichtung des Sondervermögens, sondern vielmehr gegen die notlagenbedingte Neuverschuldung haben. Insoweit wäre aber nicht die Errichtung des Sondervermögens anzugreifen, sondern die gesetzliche Kreditaufnahmeermächtigung, die Einwilligung des Landtags in die Kreditaufnahme oder die tatsächliche Kreditaufnahme selbst.

d) Das Sondervermögen entfalte keine im Hinblick auf das Periodizitätsprinzip bedenkliche haushaltsjahresübergreifende Wirkung, weil es nicht von vornherein mit Mitteln oder Kreditermächtigungen ausgestattet werde, sondern nur als durchlaufender Posten zur Sicherstellung der Notlagenverstrickung der kreditfinanzierten Mittel fungiere. Über das Einwilligungserfordernis des Landtags bei der Kreditaufnahme und der Mittelverwendung sei es an den jährlichen Kernhaushalt rückgekoppelt. Selbst wenn das Sondervermögen in späteren Haushaltsjahren „reaktiviert“ werden sollte, was nach der aktuellen Gesetzeslage ausgeschlossen sei, bedürfte es jährlich flankierender Kreditaufnahmeermächtigungen und Feststellungen über das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation.

3. Der äußerungsberechtigte Landtag Nordrhein-Westfalen trägt ergänzend vor:

a) Der Normenkontrollantrag sei zwar zulässig, soweit er sich gegen die §§ 1, 2 Abs. 1 bis 3 und § 5 NRW-KrisenbewältigungsgG richte. Im Übrigen bestünden aber Zweifel an der gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 VerfGHG erforderlichen Substantiierung des Antrags. Obwohl durch die Antragsfassung das gesamte NRW-Krisenbewältigungsgesetz für verfassungswidrig erklärt werden soll, setze sich die Antragsbegründung nur mit den §§ 1, 2 Abs. 1 bis 3 und § 5 NRW-KrisenbewältigungsgG auseinander. Die Antragsbegründung lasse auch nicht erkennen, ob und inwieweit die Antragsteller davon ausgingen, dass die Teilnichtigkeit der ausdrücklich gerügten Normen zu einer Gesamtnichtigkeit des Gesetzes führe.

b) Der Normenkontrollantrag sei unbegründet. Das NRW-Krisenbewältigungsgesetz sei mit der Landesverfassung, insbesondere mit Art. 81 Abs. 2 Satz 1 LV, vereinbar.

aa) Die Errichtung des streitgegenständlichen Sondervermögens beeinträchtige die Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit und Haushaltseinheit nur geringfügig, weil sowohl die Mittelvereinnahmungen als auch die Verausgabung der einzelnen Mittel

über den Landeshaushalt erfolgten. Durch die Wirtschaftspläne des Sondervermögens (vgl. § 6 NRW-KrisenbewältigungsG) seien die volle Transparenz und damit eine lückenlose Information des Parlaments über die gesamte Bewirtschaftung des Sondervermögens gewährleistet. Die Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts beschränke sich auf die Befugnis der Exekutive, die Sachentscheidungen zur Bewirtschaftung des Sondervermögens zu treffen. Doch auch diese Befugnis könne der Landtag durch eine Änderung von § 6 NRW-KrisenbewältigungsG jederzeit an sich ziehen.

bb) Die Errichtung des streitgegenständlichen Sondervermögens sei verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Der Landtag habe das streitgegenständliche Sondervermögen auf hinreichende Sachgründe gestützt, die im Gesetzgebungsverfahren auch hinreichend dargelegt worden seien. Es sei errichtet worden, um der Landesregierung in der außergewöhnlichen Situation des Jahres 2023 Handlungsmöglichkeiten zu verschaffen, die es ihr erlaubten, mit besonderer Agilität, Flexibilität und Diskretion zentrale Zwecke des Regierungshandelns im Interesse des Gemeinwohls angemessen zu verfolgen. Bereits das in den Gesetzesbegründungen dargelegte Interesse der Bündelung der Finanzierungsmaßnahmen sowie die Flexibilität der Bewirtschaftung der Mittel in einem Sondervermögen – und der dahinterstehende Effektivitätsgewinn – stellten einen verfassungsrechtlich anerkannten, legitimen Zweck für die Errichtung eines Sondervermögens dar. Unabhängig davon genügte sogar eine – prognostizierte oder erhoffte – bloße politische Signalwirkung der Schaffung eines Sondervermögens für die von der Mittelverwendung betroffenen Bereiche und Personenkreise als sachlicher Grund. Das außerdem genannte Argument der Stabilisierung des Kernhaushalts ziele darauf ab, die unvorhersehbaren Auswirkungen der Krise infolge des russischen Angriffskriegs nicht in die reguläre Haushaltsplanung einzubeziehen. So solle eine hinreichende Flexibilität der Verwaltung gewährleistet werden, die ihr sowohl in dem schwerfälligen Verfahren zur Verabschiedung eines oder mehrerer Nachtragshaushalte als auch im Anwendungsbereich des Notbewilligungsrechts fehle. Zudem könne es gerade in krisenhaften Lagen, in denen

die Preise hochvolatil seien und in denen erhöhte Spekulationsgefahren bestünden, von großer Bedeutung sein, dass das Land über das Sondervermögen – anders als bei einer vorherigen Etatisierung im Haushaltsplan – auf dem Kapitalmarkt diskret vorgehen könne, um bestmögliche Konditionen für Kredite auszuhandeln. Denn die in § 6 NRW-KrisenbewältigungsG geforderte vorherige Einstellung der voraussichtlichen Ausgaben in den Wirtschaftsplan dürfe auch erst nach Abschluss solcher Verhandlungen an den Landtag übermittelt und veröffentlicht werden.

B.

Der Normenkontrollantrag hat keinen Erfolg. Er ist zulässig (dazu I.), aber unbegründet (dazu II.).

I. Der Normenkontrollantrag ist zulässig. Insbesondere genügt er den Begründungsanforderungen (dazu 1.), und es besteht ein objektives Klarstellungsinteresse (dazu 2.). Der Antrag ist nicht dadurch unzulässig geworden, dass vier der antragstellenden Mitglieder zwischenzeitlich aus dem 18. Landtag Nordrhein-Westfalen ausgeschieden sind (dazu 3.).

1. Der Antrag genügt – anders als der Landtag meint – vollumfänglich den Begründungsanforderungen im abstrakten Normenkontrollverfahren.

a) Der Normenkontrollantrag ist gemäß § 47 Buchst. a), § 18 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 VerfGHG zu begründen. Hierzu ist substantiiert darzulegen, aus welchen rechtlichen Erwägungen die angegriffene Norm mit einer bestimmten landesverfassungsrechtlichen Norm für unvereinbar gehalten wird (vgl. Stamm, in: Hellmann/Niesler, VerfGHG, 2025, § 47 Rn. 21; zum Bundesrecht BVerfG, Urteil vom 24. November 2010 – 1 BvF 2/05, BVerfGE 128, 1 = juris, Rn. 116, m. w. N.).

Macht der Antragsteller die Verfassungswidrigkeit mehrerer Normen oder – wie hier – eines gesamten Gesetzes geltend, muss diese grundsätzlich hinsichtlich jeder einzelnen angegriffenen Regelung substantiiert dargelegt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 – 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332 = juris, Rn. 50 f.; VerfGH SN, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20, juris, Rn. 100, m. w. N.). Vorschriften, die der Antragsteller nicht konkret angreift, können in die Prüfung einbezogen werden, wenn sie mit den zulässigerweise angegriffenen Vorschriften in einem engen inhaltlichen Regelungszusammenhang stehen, etwa wenn die angegriffene Norm durch Verweisung auf eine andere oder durch den klaren inneren Zusammenhang mit anderen Vorschriften derart von den letzteren abhängt, dass sich aus der Verfassungswidrigkeit dieser Normen die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm ergibt (vgl. VerfGH SN, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20, juris, Rn. 101, m. w. N.).

b) Hieran gemessen wurde der Normenkontrollantrag in Bezug auf die beantragte Feststellung der Gesamtnichtigkeit des NRW-Krisenbewältigungsgesetzes hinreichend begründet, auch wenn sich die Antragsteller ausdrücklich nur mit den §§ 1, 2 Abs. 1 bis 3 und § 5 NRW-KrisenbewältigungsgG auseinandersetzen. Gegenstand des NRW-Krisenbewältigungsgesetzes ist die Errichtung des streitgegenständlichen Sondervermögens. Wird dessen Errichtung durch § 1 NRW-KrisenbewältigungsgG vom Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt, so haben die übrigen Bestimmungen, die die Modalitäten der Verwaltung des Sondervermögens sowie dessen Auflösung regeln, keine selbstständige Bedeutung mehr. Einer eigenständigen Begründung ihrer Verfassungswidrigkeit bedurfte es deshalb nicht.

2. Es besteht ein objektives Klarstellungsinteresse hinsichtlich der Vereinbarkeit des angegriffenen Gesetzes mit der Landesverfassung.

a) Das objektive Klarstellungsinteresse liegt vor, wenn eine Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der zur Prüfung gestellten Norm geboten ist. Es ist grundsätzlich durch den Antragsgrund – also die Überzeugung des Antragstellers von der Unvereinbarkeit der zur Überprüfung gestellten Norm mit der Verfassung – indiziert und fehlt nur im Ausnahmefall (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, NWVBl. Sonderheft 2020, 30 = juris, Rn. 99, m. w. N.). Ein solcher liegt etwa vor, wenn von der als verfassungswidrig gerügten Norm unter keinem denkbaren Gesichtspunkt Rechtswirkungen ausgehen, d. h. die Norm außer Kraft getreten oder sonst gegenstandslos geworden ist, ohne dass sie im Bereich der staatlichen Organisation noch von Bedeutung wäre (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56 = juris, Rn. 106; Dauner-Lieb, in: Ogorek/dies., BeckOK LV NRW, Stand: März 2026, Art. 75 Rn. 16; Stamm, in: Hellmann/Niesler, VerfGHG, 2025, § 47 Rn. 18).

b) Hiernach besteht ein durch den Antragsgrund indiziertes objektives Klarstellungsinteresse. Dem steht nicht entgegen, dass weitere Ausgaben mit Mitteln des streitgegenständlichen Sondervermögens realistischweise nicht mehr zu erwarten sind, nachdem die Kreditermächtigung für das Sondervermögen ab dem Jahr 2024 nicht mehr fortgetragen wurde. Diese sei nach den Verlautbarungen der Landesregierung nur noch für Haushaltsjahr 2023 bestimmt und notwendig gewesen (LT-Drs. 18/5000, S. 31). Der verbliebene Liquiditätsbestand in Höhe von 177,2 Mio. Euro werde für den Schuldendienst (Tilgung und Zinsen) der im Zusammenhang mit dem streitgegenständlichen Sondervermögen aufgenommenen Kredite verwendet und verzinslich am Kapitalmarkt angelegt (vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2023 vom 20. Januar 2024, LT-Vorlage 18/2188). Gleichwohl ist das NRW-Krisenbewältigungsgesetz weiterhin in Kraft. Die für das Sondervermögen aufgenommenen Kreditmittel zeitigen bis heute und auch zukünftig in Form der aufgenommenen Schulden und der damit verbundenen Tilgungs- und Zinslasten Rechtswirkungen. Erst

nach vollständiger Tilgung (vgl. dazu § 2 Abs. 1 Satz 3 HHG 2023) kann das Sondervermögen durch Gesetz aufgelöst werden (vgl. § 8 Satz 1 NRW-KrisenbewältigungsgG).

3. Der Antrag ist nicht dadurch unzulässig geworden, dass vier der antragstellenden Mitglieder (Antragsteller zu 12, 39, 66 und 67) zwischenzeitlich aus dem 18. Landtag Nordrhein-Westfalen ausgeschieden sind. Die einmal gegebene Zulässigkeit eines Normenkontrollantrags eines Drittels seiner Mitglieder (vgl. Art. 75 Nr. 3 LV) besteht unabhängig davon fort, dass Antragsteller ihre Stellung als Mitglieder des Landtags verlieren (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 14. Mai 1996 – VerfGH 5/95, OVGE 45, 308 = juris, Rn. 57; Heusch, in: ders./Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 75 Rn. 45; Stamm, in: Hellmann/Niesler, VerfGHG, 2025, § 47 Rn. 6; ebenso zur abstrakten Normenkontrolle nach dem GG BVerfG, Beschluss vom 10. Juli 1990 – 1 BvR 984/87 u. a., BVerfGE 82, 286 = juris, Rn. 57, m. w. N.).

II. Der Normenkontrollantrag ist unbegründet. Das NRW-Krisenbewältigungsgesetz, mit dem das Sondervermögen „Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine“ errichtet wurde, steht mit der Landesverfassung in Einklang.

Das streitgegenständliche Sondervermögen wurde auf der Grundlage von Art. 81 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 LV unter Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts bzw. der parlamentarischen Budgetverantwortung des Landtags, sachlich gerechtfertigt zur Bündelung und Flexibilisierung der Finanzierung der krisenbedingten Maßnahmen infolge des Ukraine-Kriegs errichtet (dazu 1.). Ebenso sind die in zeitlicher Hinsicht geltenden Anforderungen für die Errichtung von Sondervermögen eingehalten worden (dazu 2.).

1. Die nach der Landesverfassung grundsätzlich zulässige Errichtung von Sondervermögen ist wegen seines Charakters als Ausnahmeinstrument und zur Wahrung

des parlamentarischen Budgetrechts bzw. der parlamentarischen Budgetverantwortung an formelle und materielle Anforderungen zu knüpfen (dazu a)), die vorliegend eingehalten sind (dazu b)).

a) aa) Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen erlaubt – ebenso wie das Grundgesetz (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 GG) und mehrere weitere Landesverfassungen – ausdrücklich die Errichtung von Sondervermögen. Indem mit Art. 81 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 LV eine besondere Regelung zu Sondervermögen in die Landesverfassung aufgenommen worden ist, setzt dies die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sondervermögen voraus (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 14. Mai 1996 – VerfGH 5/95, OVGE 45, 308 = juris, Rn. 62; ebenso für die LV RP VerfGH RP, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21, GVBI RP 2022, 146 = juris, Rn. 133; siehe zu Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 GG Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 54 und 59; anders hingegen die LV HE, dazu StGH HE, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, LVerfGE 32, 257 = juris, Rn. 156 f.). Der Verfassungsgesetzgeber des Landes ist dem Vorbild des Bundes gefolgt, wo der verfassungsändernde Gesetzgeber gelegentlich geäußerte Zweifel an der Zulässigkeit von Sondervermögen ausräumen wollte und deshalb eine besondere Regelung für Sondervermögen in Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 GG klarstellend aufgenommen hat (vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs vom 21. Juni 1968 zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. V/3040, S. 44).

bb) Als eine vom Regelfall des vollständigen und einheitlichen Haushaltsplans abweichende Ausnahme muss die Errichtung eines Sondervermögens allerdings im jeweiligen Einzelfall sachlich gerechtfertigt sein (vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: Januar 2026, Art. 110 Rn. 107; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 59, 59b; Siekmann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 51; Pünder, in: Friauf/Höfling, GG, Stand: Februar 2026, Art. 110 Rn. 35; F. Kirchhof, VVDStRL 52 (1993), 71 [104 f.]; Meickmann, NVwZ 2022, 106 [108]).

Organisiert der Gesetzgeber – wie bei einem Sondervermögen – Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des Budgets, sind die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Vollständigkeit und der Einheit des Haushaltsplans berührt (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 31. Mai 1990 – 2 BvL 12/88 u. a., BVerfGE 82, 159 = juris, Rn. 90, und vom 17. Juli 2003 – 2 BvL 1/99 u. a., BVerfGE 108, 186 = juris, Rn. 118 ausdrücklich auch zu Art. 81 Abs. 2 Satz 1 LV, sowie Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96 = juris, Rn. 75, m. w. N.; StGH HE, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, LVerfGE 32, 257 = juris, Rn. 170; VerfGH RP, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21, GVBl RP 2022, 146 = juris, Rn. 158; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Stand: April 2026, Art. 110 Rn. 160; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 225). Beide Grundsätze sollen im Verbund gewährleisten, dass das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast erhält. Nur so können Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1990 – 2 BvL 12/88 u. a., BVerfGE 82, 159 = juris, Rn. 90, und Urteil vom 6. Juli 2005 – 2 BvR 2335/95 u. a., BVerfGE 113, 128 = juris, Rn. 109; Siekmann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 48; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 115 ff., 224 f.).

In Nordrhein-Westfalen hat der verfassungsändernde Gesetzgeber ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung der Landesverfassung vom 18. März 1971 (LT-Drs. 7/617, S. 10), auf dessen Grundlage die Regelung des Art. 81 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 LV eingeführt wurde, Sondervermögen ausdrücklich als Ausnahme vom Grundsatz der Einheit des Haushaltsplans verstanden. Er hat ihre Errichtung gleichwohl zugelassen, um Sondervermögen – und den in der Vorschrift ebenfalls genannten Landesbetrieben – eine wirtschaftliche Betätigung bei gleichzeitig gewünschter Verbindung zum Landeshaushalt zu ermöglichen (siehe auch Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 81 Rn. 41). Die Verbindung zum Landeshaushalt wird dadurch erreicht, dass gemäß Art. 81 Abs.

2 Satz 1 Halbs. 2 LV bei Sondervermögen die Zuführungen oder Ablieferungen, also die wirtschaftlichen Erfolgszahlen, in den Haushaltsplan eingestellt werden müssen, nicht aber die einzelnen voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben. Sondervermögen sind dadurch von der zwingenden Veranschlagungspflicht freigestellt (vgl. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 57).

Abgesehen davon hat der verfassungsändernde Gesetzgeber Nordrhein-Westfalens keine formellen und materiellen Vorgaben für das „Ob“ und das „Wie“ der Errichtung von Sondervermögen unmittelbar festgeschrieben (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 14. Mai 1996 – VerfGH 5/95, OVGE 45, 308 = juris, Rn. 63). Daraus folgt aber nicht, dass sie voraussetzungslos möglich wäre. Als Ausnahmeinstrument der Haushaltspolitik unterliegen Sondervermögen einem besonderen Rechtfertigungsbedürfnis (vgl. Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 81 Rn. 44; Siekmann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 110, Rn. 51 und 92; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 59; F. Kirchhof, VVDStRL 52 (1993), 71 [104]; Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 72; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 167 f.). Sondervermögen sind nicht beliebig einsetzbar (vgl. Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 864). Politische Erwägungen, die zur Errichtung eines Sondervermögens führen, müssen sich in die finanzverfassungsrechtliche Ordnung einfügen (vgl. Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 72). Es ist der Gefahr zu begegnen, dass staatliche Mittel aus Nebenhaushalten ohne hinreichende parlamentarische Legitimation eingesetzt werden, der Finanzkontrolle durch staatliche Organe und durch die Öffentlichkeit entgehen und dadurch dem erhöhten Risiko der Verschwendung und des Missbrauchs ausgesetzt sind (vgl. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 115; Tettinger, in: Löwer/Tettinger, LV NRW, 2002, Art. 81 Rn. 26).

Wie dem genügt wird, lässt sich aus dem Sinn und Zweck der haushaltsverfassungsrechtlichen Vorschriften ableiten. Da die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans das parlamentarische Budgetrecht absichern und ihm zur Wirksamkeit verhelfen sollen (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96 = juris, Rn. 75; Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 13; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Stand: April 2026, Art. 110 Rn. 158; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 110 Rn. 12), bedarf es im Falle der Errichtung eines Sondervermögens vergleichbarer Absicherungen, um den durch diese Haushaltsgrundsätze bezweckten Schutz zu gewährleisten (vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: Januar 2026, Art. 110 Rn. 99; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Stand: April 2026, Art. 110 Rn. 168; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 59b).

b) Ausgehend davon muss das Sondervermögen auf einer formell-gesetzlichen Grundlage beruhen (dazu aa)). Es bedarf der Darlegung eines die Errichtung des Sondervermögens rechtfertigenden Sachgrundes (dazu bb)). Ein zur Wahrung des Budgetrechts und der Budgetverantwortung des Landtags hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise der Mittelbeschaffung und Mittelvergabe des Sondervermögens muss gesichert sein (dazu cc)). Schließlich muss der Landtag über die Bewirtschaftung des Sondervermögens hinreichend informiert werden (dazu dd)). Ein etwaiger Verstoß gegen die Regelungen über die Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot der strukturellen Neuverschuldung (sog. Schuldenbremse) ist vom Verfassungsgerichtshof hingegen nicht zu prüfen (dazu ee)).

aa) Die Errichtung eines Sondervermögens bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage (vgl. Kamp, in: Schönenbroicher/Heusch, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 81 Rn. 44; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: Januar 2026, Art. 110 Rn. 107).

Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV enthält einen speziellen demokratischen Parlamentsvorbehalt für die Budgetbewilligung (vgl. zur entsprechenden Regelung in Art. 110 Abs. 2

Satz 1 GG BVerfG, Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390/12 u. a., BVerfGE 135, 317 = juris, Rn. 201; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: Januar 2026, Art. 110 Rn. 1; Weber, Budgetrecht und repräsentative Demokratie im Mehrebenensystem, 2025, S. 103, 110 f.). Danach muss der Haushaltsplan durch das Haushaltsgesetz festgestellt werden. Wenn der Verfassungsgeber für die Feststellung des Haushaltsplans eine formell-gesetzliche Grundlage fordert, gilt dies erst recht bei der Durchbrechung der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans – wie im Falle der Errichtung eines Sondervermögens.

bb) Es bedarf der Darlegung eines sachlichen Grundes, der die Errichtung des Sondervermögens rechtfertigt.

Da der verfassungsändernde Gesetzgeber – wie ausgeführt – Sondervermögen in Art. 81 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 LV bereits dem Grunde nach als verfassungsrechtlich zulässig anerkennt, bedarf es keiner zusätzlichen verfassungsrechtlichen Legitimation im Einzelfall (vgl. anders die Ausgangslage in StGH HE, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, LVerfGE 32, 257 = juris, Rn. 157, 218). Daraus folgt allerdings nicht, dass es im Belieben des einfachen Gesetzgebers stünde, wie er mit (haushalts-)verfassungsrechtlichen Grundsätzen umgeht (vgl. Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 110 Rn. 15; Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 28; Meickmann, NVwZ 2022, 106 [108]; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 171).

Dem Ausnahmecharakter des Sondervermögens Rechnung tragend muss der Landesgesetzgeber sachlich begründen, warum die zu finanzierende Aufgabe besser durch Verwaltung außerhalb des Landeshaushalts erfüllt werden kann (vgl. Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 81 Rn. 44; Meickmann, NVwZ 2022, 106 [109]; Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 556, 590). Dies ist der Fall, wenn in Bezug auf den konkreten Finanzierungsanlass und -zweck

ein die Abweichung von den Grundsätzen der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans rechtfertigender wirtschaftlicher oder organisatorischer Grund dargelegt ist (vgl. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 28; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 59d; kritisch Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 76 f.).

Dass – wie die Antragsteller meinen – das Sondervermögen wie ein Landesbetrieb „echte exekutive Aufgaben“ wahrnehmen müsse, lässt sich der Landesverfassung hingegen nicht entnehmen. Während die in Art. 81 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 LV neben Sondervermögen genannten Landesbetriebe (vgl. einfachrechtlich dazu § 14a LOG NRW) rechtlich unselbständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung sind, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet ist, sind Sondervermögen rechtlich unselbständige, gesetzlich zur Erfüllung bestimmter Aufgaben abgesonderte Vermögensmassen eines Trägers (vgl. Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, LV, 2. Aufl. 2020, Art. 81 Rn. 43), mithin schon wesensmäßig nicht zur Wahrnehmung echter exekutiver Aufgaben vorgesehen (vgl. Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Stand: April 2026, Art. 110 Rn. 168). Soweit dem verfassungsändernden Bundesgesetzgeber bei der Haushaltsrechtsreform im Jahr 1969 auch die Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost, die seinerzeit als nicht rechtsfähige Sondervermögen des Bundes verfasst waren, vor Augen stand, folgt daraus nichts anderes. In der Begründung des Regierungsentwurfs vom 21. Juni 1968 zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. V/3040, S. 47) wurde in Bezug auf die Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost lediglich klargestellt, dass auch auf diese Sondervermögen der neugefasste Art. 115 GG a. F. mit Regeln zur Kreditaufnahme trotz ihrer vorkonstitutionellen Errichtung grundsätzlich Anwendung finden soll. Daraus lässt sich nicht ableiten, dass Sondervermögen stets erwerbswirtschaftlich tätig werden müssten.

Bei der Bestimmung des sachlichen Grundes kommt dem Gesetzgeber als dem zur Ausgliederungsentscheidung berufenen Organ ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu (vgl. Meickmann, NVwZ 2022, 106 [109]; Waldhoff, JuS 2022, 378 [380]; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 173 f.; insoweit keinen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers erörternd StGH HE, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, LVerfGE 32, 257 = juris, Rn. 219 ff., hingegen Rn. 248 zur Neuverschuldung). Dem liegt zugrunde, dass bei der Entscheidung, ob ein Sondervermögen errichtet wird, Fragen der staatlichen Organisation und nicht Eingriffe in Rechts- oder Freiheitsbereiche in Rede stehen. Deren Beantwortung hat der Landesverfassungsgeber jenseits der haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze nicht spezifisch konkretisiert. Stattdessen hat er sie weitgehend dem politischen Prozess anvertraut, für den weniger Rechts- als Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte maßgebend sind (vgl. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 171; siehe auch diesen Gesichtspunkt im Zusammenhang mit der krisenbedingten Kreditaufnahme des Bundes betonend BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 = juris, Rn. 144 f.). Damit korrespondiert eine insoweit eingeschränkte verfassungsgerichtliche Kontrollichte. Es findet keine Verhältnismäßigkeitsprüfung statt, sondern vielmehr prüft der Verfassungsgerichtshof, ob die Darlegungen des parlamentarischen Gesetzgebers bzw. der bei der Gesetzgebung mitwirkenden Landesregierung für die Entscheidung, ein Sondervermögen zu errichten, vertretbar und nachvollziehbar sind (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21, GVBI RP 2022, 146 = juris, Rn. 169; Waldhoff, JuS 2022, 378 [380]). Es ist auszuschließen, dass das Sondervermögen allein deshalb errichtet wird, um haushaltsverfassungsrechtliche Grundsätze zu umgehen und grundlos leerlaufen zu lassen (vgl. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 59b; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 173 ff.).

cc) Ein zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts und der parlamentarischen Budgetverantwortung des Landtags hinreichender parlamentarischer Einfluss

auf die Art und Weise der Mittelbeschaffung und Mittelvergabe des Sondervermögens muss gesichert sein.

Bei der Ausübung des Budgetrechts und der Wahrnehmung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung muss der Landtag die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 16. September 2025 – VerfGH 32/23, juris, Rn. 111; BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318 = juris, Rn. 110 ff.). Der Haushaltsgesetzgeber darf sich seiner Budgetverantwortung nicht entäußern (vgl. BVerfG, Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390/12 u. a., BVerfGE 135, 317 = juris, Rn. 163; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 59b), indem er sie durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf die Exekutive überträgt (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 16. September 2025 – VerfGH 32/23, juris, Rn. 112; BVerfG, Urteile vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10, BVerfGE 129, 124 = juris, Rn. 125, vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 u. a., BVerfGE 135, 317 = juris, Rn. 163, und vom 21. Juni 2016 – 2 BvE 13/13 u. a., BVerfGE 142, 123 = juris, Rn. 213, m. w. N.; StGH HE, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, LVerfGE 32, 257 = juris, Rn. 160; VerfGH RP, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21, GVBI RP 2022, 146 = juris, Rn. 157). In der parlamentarischen Demokratie kommt es entscheidend darauf an zu gewährleisten, dass sowohl jede Fraktion – insbesondere die Opposition – als auch die einzelnen Abgeordneten ihre Vorstellungen über die Verwendungsmöglichkeiten der Haushaltsmittel darlegen und dadurch die Entscheidung über den Haushaltsplan beeinflussen können (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 16. September 2025 – VerfGH 32/23, juris, Rn. 111; VerfG MV, Urteil vom 26. September 2019 – 2/18, LVerfGE 30, 266 = juris, Rn. 76 ff.; BVerfG, Urteil vom 25. Mai 1977 – 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1 = juris, Rn. 117). Deshalb schließt der verfassungsrechtliche Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans, wonach alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen sind, die Befugnis und die Pflicht des Haushaltsgesetzgebers ein, alle voraussehbaren Ausgaben des Landes zu erfassen und zugleich auf bestimmte Zwecke zu spezialisieren. Nur unter dieser Voraussetzung

kann der Landtag seiner verfassungsrechtlichen Aufgabe gerecht werden, durch den Haushaltsplan das Finanzgebaren der Regierung wirksam zu steuern (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 3. Mai 1994 – VerfGH 10/92, OVGE 44, 278 = juris, Rn. 119, und vom 14. Mai 1996 – VerfGH 5/95, OVGE 45, 308 = juris, Rn. 71).

Dementsprechend erfolgt im Falle eines Sondervermögens die hinreichende Steuerung des Haushaltsvollzugs zuvorderst durch die gesetzliche Festlegung des Zwecks, für den gegebenenfalls Kredite zur Finanzierung der Aufgaben des Sondervermögens aufgenommen und für den Ausgaben mit Mitteln aus dem Sondervermögen getätigt werden dürfen (vgl. VerfG MV, Urteil vom 26. September 2019 – 2/18, LVerfGE 30, 266 = juris, Rn. 79; StGH HE, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, LVerfGE 32, 257 = juris, Rn. 262 f.; VerfGH RP, Urteil vom 1. April 2022 – VG N 7/21, GVBI RP 2022, 146 = juris, Rn. 167). Welche Anforderungen an das Maß der dafür erforderlichen Bestimmtheit der Zweckbestimmung des Sondervermögens im Einzelnen zu stellen sind, lässt sich nicht allgemein festlegen, sondern hängt von der Vorhersehbarkeit und Bestimmbarkeit der Ausgaben nach Entstehungsgrund und Höhe ab (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 14. Mai 1996 – VerfGH 5/95, OVGE 45, 308 = juris, Rn. 74 zum Grundsatz der sachlichen Spezialität). Dabei darf Raum für eine flexible Reaktion auf eine von der Prognose und Planung abweichende tatsächliche Entwicklung verbleiben (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 16. September 2025 – VerfGH 32/23, juris, Rn. 114), ohne der Exekutive eine unangemessene Verfügungsmacht einzuräumen (vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83 u. a., BVerfGE 70, 324 = juris, Rn. 131; LVerfG SH, Urteil vom 15. April 2025 – LVerfG 1/24, NordÖR 2025, 349 = juris, Rn. 209 f.) und sie zu Kreditaufnahmen bzw. Ausgaben für Zwecke aller Art zu ermächtigen (vgl. VerfG MV, Urteil vom 26. September 2019 – 2/18, LVerfGE 30, 266 = juris, Rn. 84; StGH HE, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, LVerfGE 32, 257 = juris, Rn. 215).

Ob darüber hinaus das Plenum des Landtags über die einzelnen Einnahmen, also insbesondere Kreditaufnahmen, und Ausgaben eines Sondervermögens, also die zu finanzierenden Maßnahmen, entscheiden muss oder ob die vorausgehende Beschlussfassung des Landtagsplenums über die Errichtung des Sondervermögens genügt, um die notwendige parlamentarische Rückbindung zu erreichen, hängt davon ab, ob bereits die Zweckbestimmung des Sondervermögens derart konkret ist, dass sie den Haushaltsvollzug der Exekutive hinreichend steuert (vgl. VerfG MV, Urteil vom 26. September 2019 – 2/18, LVerfGE 30, 266 = juris, Rn. 83 f., 86; StGH HE, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, LVerfGE 32, 257 = juris, Rn. 182).

dd) In jedem Fall muss bei der Errichtung des Sondervermögens sichergestellt sein, dass der Landtag über dessen Bewirtschaftung hinreichend informiert wird.

Sondervermögen sind von einer vollständigen Budgetierung im Landeshaushalt freigestellt. Bei ihnen müssen gemäß Art. 81 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 LV nur die Zuführungen des Landes oder Ablieferungen des Sondervermögens an das Land, also die Salden ihrer Einnahmen und Ausgaben, in den Haushaltsplan eingestellt werden (vgl. Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 81 Rn. 42; Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 19; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: Januar 2026, Art. 110 Rn. 99). Im Unterschied dazu weist der Haushaltsplan die für das Rechnungsjahr zu erwartenden Einnahmen und die beabsichtigten Ausgaben nach Ressorts (Einzelpläne) und Zwecken (Titel) geordnet im Einzelnen aus (vgl. Dästner, LV NRW, 2. Aufl. 2002, Art. 81 Rn. 2).

Damit der Landtag während der Bewirtschaftung des Sondervermögens gleichwohl den erforderlichen Gesamtüberblick über die Finanzen des Landes behalten und seiner Gesamtverantwortung für das Finanzprogramm des Landes gerecht werden kann, bedarf es zumindest seiner regelmäßigen Unterrichtung über die Verwendung

der Mittel durch das Sondervermögen (vgl. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 192 f., 210 f.; Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 14). Eine hinreichende Information des Landtags kann durch Wirtschaftspläne oder – wie einfachrechtlich in § 26 Abs. 2 Satz 2 LHO geregelt – auch durch andere Übersichten gewährleistet werden, die dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen sind und so mit ihm verbunden werden (vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: Januar 2026, Art. 110 Rn. 107). Diese Übersichten sind zu veröffentlichen, um auch der Allgemeinheit den Gesamtüberblick über die Finanzen des Landes zu ermöglichen (vgl. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 211).

ee) Weitere materielle Vorgaben für die Errichtung eines Sondervermögens sind – vorbehaltlich zeitlicher Begrenzungen (dazu unter B.II.2.) – vom Verfassungsgerichtshof im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle nicht zu prüfen.

Insbesondere hat der Verfassungsgerichtshof in dem von den Antragstellern parallel geführten Normenkontrollverfahren VerfGH 34/23 bereits mit Urteil vom 14. Januar 2025 (NWVBl. 2025, 196 = juris, Rn. 60 ff.) grundlegend entschieden, dass eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der Kreditermächtigung zur Finanzierung der Aufgaben des hier streitgegenständlichen Sondervermögens „Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine“ in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HHG 2023 am Maßstab der Vorschriften zur Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG a. F. (bzw. nunmehr Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 8 GG n. F.) unzulässig ist. Erst recht ist der Verfassungsgerichtshof danach nicht befugt zu prüfen, ob die Errichtung eines mit Krediten finanzierbaren Sondervermögens gegen die auf Ebene des Grundgesetzes bestehenden Regelungen zur Schuldenbremse, insbesondere den in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG angelegten notwendigen Veranlassungszusammenhang zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen (vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 = juris, Rn. 125 ff.; VerfGH RP, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21, GVBl RP 2022, 146

= juris, Rn. 154 f.), verstößt (siehe auch die – insbesondere in Bezug auf den krisenbedingt erhöhten Finanzbedarf für das streitgegenständliche Sondervermögen – kritische Stellungnahme des Landesrechnungshofs vom 9. Dezember 2022, LT-Stellungnahme 18/144, S. 2 und 4 ff.).

c) Die vorgenannten Anforderungen wahrt das NRW-Krisenbewältigungsgesetz, mit dem das Sondervermögen „Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine“ errichtet wurde.

aa) Der Gesetzesvorbehalt ist eingehalten. Das streitgegenständliche Sondervermögen wurde durch das NRW-Krisenbewältigungsgesetz, ein formelles Gesetz, errichtet.

bb) Die Errichtung des streitgegenständlichen Sondervermögens beruht unter Berücksichtigung des Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers auf einem vertretbaren, nachvollziehbaren Sachgrund.

In der Begründung zum Entwurf des NRW-Krisenbewältigungsgesetzes vom 2. Dezember 2022 erläuterte die Landesregierung, weshalb Maßnahmen zur Krisenbewältigung notwendig seien, und führte aus, warum zu deren Finanzierung ein Sondervermögen errichtet werden soll (LT-Drs. 18/1951, S. 1 f. und 7):

„Die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs in der Ukraine belasten vor diesem Hintergrund den Landeshaushalt in extremer Weise und könnten nicht im laufenden Haushalt aufgefangen werden. Eine Umpriorisierung von bestehenden Ausgaben im Landeshaushalt ist angesichts der weiterhin notwendigen Maßnahmen zur Abmilderung der Folgen des russischen Angriffskriegs, der gesetzlich erforderlichen Leistungen und der hohen, kurzfristig nicht variierbaren Personalausgaben nicht möglich. Auch eine kurzfristige Erhöhung der staatlichen Einnahmen wäre kontraproduktiv, da sie die nordrhein-westfälische Volkswirtschaft zusätzlich belasten und die Krise verschärfen würde.“

Mit der Errichtung eines Sondervermögens können die zwingend notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden, um alle notwendigen Ausgaben im Zusammenhang mit der Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine für das Land NRW zu finanzieren.

[...]

Kernstück der Krisenbewältigung ist daher die Errichtung eines Sondervermögens in Höhe von bis zu 5 Milliarden Euro für die Bewältigung der durch den russischen Angriffskrieg in der Ukraine ausgelösten Energie- und Wirtschaftskrise ebenso wie die Abfederung der Folgen der mit dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine ausgelösten Fluchtbewegung. Damit soll entsprechend der aktuellen Situation unverzüglich, zielgerichtet und wirkungsvoll gehandelt werden können. [...]"

In der Begründung zum Änderungsantrag der regierungstragenden Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20. Dezember 2022 wurde die Notwendigkeit der Errichtung des streitgegenständlichen Sondervermögens bekräftigt (LT-Drs. 18/2232, S. 1 f.):

„[...] Das Sondervermögen soll die Finanzierung von Maßnahmen bündeln, die unmittelbar gegen die Krise wirken. Es stellt auch durch seine enge Zwecksetzung einen engen Zusammenhang her zwischen dem Ausmaß der Krise, der Effektivität der Maßnahmen und der Möglichkeiten, diese Maßnahmen staatlich zu finanzieren. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich das Land in einer sehr volatilen staatlichen Finanzlage befindet, was es erforderlich erscheinen lässt, die krisenbedingten Sondermaßnahmen durch ein Sondervermögen zu finanzieren, um auch den Kernhaushalt im Übrigen stabil zu halten. Zugleich folgt Nordrhein-Westfalen insoweit dem Vorgehen des Bundes. Angesichts der Volatilität der gegenwärtigen Lage erfordern krisenbedingte Maßnahmen zudem eine Finanzierung durch ein Sondervermögen. Stetig wechselnde Parameter setzen der Planbarkeit vor allem in Bezug auf die titelscharfe Vorabkalkulation einzelner Haushaltsstellen zu enge Grenzen.“

Damit ist hinreichend vertretbar und nachvollziehbar begründet, weshalb das streitgegenständliche Sondervermögen errichtet wurde. Zusammengefasst soll es als

organisatorisches Mittel dazu dienen, die Finanzierung der notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine für das Land Nordrhein-Westfalen zu bündeln und zu flexibilisieren.

Die Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine zeichnete sich auch in Nordrhein-Westfalen dadurch aus, dass innerhalb kurzer Zeit grundlegende Veränderungen der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen zu verzeichnen waren, die sich von den gewöhnlichen wirtschaftlichen Entwicklungen in einem normal verlaufenden Konjunkturzyklus deutlich abhoben (vgl. ebenso in anderen Ländern: VerfG BB, Urteil vom 21. Juni 2024 – 22/23, juris, Rn. 136; LVerfG SH, Urteil vom 15. April 2025 – LVerfG 1/24, NordÖR 2025, 349 = juris, Rn. 115 ff.; StGH HB, Urteil vom 23. Oktober 2025 – St 6/23, NVwZ 2026, 322 = juris, Rn. 132, m. w. N.). Die Einstellung russischer Erdgaslieferungen führte zu massiven Preissteigerungen bei Erdgas und in der Folge auch bei der Stromerzeugung. Die Wirtschaft Nordrhein-Westfalens war aufgrund ihrer strukturellen Besonderheiten von dieser Entwicklung besonders stark betroffen. Angesichts des Angebotsschocks, allen voran in Form der Engpässe bei der Energieversorgung, ging der im Gesetzgebungsverfahren dazu gehörte Sachverständige nachvollziehbar davon aus, dass wahrscheinlich über das Winterhalbjahr 2022/2023 hinweg in Nordrhein-Westfalen die wirtschaftliche Aktivität deutlich schwächer werde (vgl. LT-Stellungnahme 18/147 von Dr. Lehmann vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, 12. Dezember 2022, S. 1 und 15, sowie die mündlichen Erläuterungen in der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 13. Dezember 2022, LT-APr. 18/105, S. 4; siehe zur wirtschaftlichen Gesamtlage in Deutschland infolge des Ukraine-Kriegs auch die Einschätzungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2022/2023 „Energiekrise solidarisch bewältigen, Neue Realität gestalten“, S. 1 f. mit weiteren Verweisen, S. 15, abgerufen unter: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202223/JG202223_Gesamtausgabe.pdf). Durch den Ukraine-

Krieg wurden zudem erhebliche Fluchtbewegungen aus der Ukraine nach Deutschland und insbesondere nach Nordrhein-Westfalen ausgelöst (vgl. IT.NRW., 220.600 Personen aus der Ukraine zogen von Januar bis November 2022 nach NRW, 24. Februar 2023, abgerufen unter: <https://www.it.nrw/220-600-personen-aus-der-ukraine-zogen-von-januar-bis-november-2022-nach-nrw-113169>).

Der Gesetzgeber durfte vertretbar annehmen, auf diese am Ende des Jahres 2022 fortbestehende volatile Krisensituation infolge des Ukraine-Kriegs – insbesondere mit Blick auf eine drohende Energiekrise im Winter 2022/2023 – durch ein dementsprechend zweckgebundenes Sondervermögen schneller und flexibler reagieren zu können als durch den Kernhaushalt. Dem Sondervermögen wurden vom Land Mittel bis zur Höhe von 5 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Ob und gegebenenfalls wann diese Mittel für einzelne Maßnahmen abgerufen werden, konnte bei dem vorliegenden Sondervermögen je nach Bedarf kurzfristig und angesichts der weiten Zweckbestimmung flexibel entschieden werden. Im Unterschied dazu hätte der Haushaltsgesetzgeber im Haushaltsplan alle voraussehbaren Ausgaben des Landes erfassen und zugleich auf bestimmte Zwecke spezialisieren müssen (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 3. Mai 1994 – VerfGH 10/92, OVGE 44, 278 = juris, Rn. 119, und vom 14. Mai 1996 – VerfGH 5/95, OVGE 45, 308 = juris, Rn. 71; Tettinger, in: Löwer/Tettinger, LV NRW, 2002, Art. 81 Rn. 21). Vorliegend hat der Gesetzgeber aus der maßgeblichen ex ante Sicht nachvollziehbar angenommen, dass die genauen Ausgaben zur Bewältigung der Krisensituation infolge des andauernden Ukraine-Kriegs bei Errichtung des Sondervermögens nicht dergestalt prognostiziert werden konnten, wie es für die vorherige Einstellung in den Haushaltsplan notwendig gewesen wäre.

Vor diesem Hintergrund ist es gerade Ausfluss des Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers, unter mehreren in Betracht kommenden Mitteln zur Überwindung der Krise das aus seiner Sicht am besten geeignete zu wählen. Deshalb ist unerheblich, ob die mit der Krise verbundenen Ungewissheiten und

Schwankungen – wie die Antragsteller meinen – alternativ mit Leertiteln, globalen Ansätzen und Rücklagen im Haushaltsplan, dem Notbewilligungsrecht des Finanzministers aus Art. 85 LV oder einem Nachtragshaushaltsplan gemäß Art. 81 Abs. 2 Satz 2 LV hätten bewältigt werden können. Dass der Gesetzgeber bei seiner Prognose einem der Alternativinstrumente zwingend dem Vorzug hätte geben müssen, ist auch nicht in der Erörterung während der mündlichen Verhandlung erkennbar geworden.

Der Vertretbarkeit des vom Gesetzgeber angeführten Sachgrundes (Bündelung und Flexibilisierung der Finanzierung der krisenbedingten Maßnahmen infolge des Ukraine-Kriegs) steht nicht entgegen, dass vorliegend sowohl die Mittelaufbringung als auch die Mittelverausgabung über den Kernhaushalt erfolgen (vgl. näher dazu LT-Drs. 18/1951, S. 7), das Sondervermögen damit bloß eine Zwischenlager-, aber keine eigenständige Verwaltungsfunktion erfüllt. Wie dargestellt, muss ein Sondervermögen keine Verwaltungsaufgaben ausführen. Es genügt, wenn es – wie hier – eine bestimmte Finanzierungsaufgabe erfüllt. Es kann deshalb dahinstehen, ob es für sich genommen als sachlicher Grund genügen könnte, wenn – wie vom Landtag im verfassungsgerichtlichen Verfahren zusätzlich angeführt – gerade durch die Schaffung eines Sondervermögens gegenüber der Öffentlichkeit eine positive politische Signalwirkung erzeugt werden soll (dies bejahend VerfGH RP, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21, GVBl RP 2022, 146 = juris, Rn. 169).

Die Antragsteller wenden schließlich erfolglos ein, die nordrhein-westfälische Staatspraxis zeige, dass die Finanzierungswege über das Sondervermögen oder über den Kernhaushalt politisch austauschbar seien; beispielhaft lasse sich dies anhand der in der LT-Vorlage 18/617 aufgeführten Kreditaufnahmen für das Sondervermögen (I.49 „Investitionsprogramm Energie- und Wärmewende“, und I.50 „Emissionsarme Mobilität“) verdeutlichen. Hier werde jeweils auf die bereits bestehende Förderrichtlinie „progres.nrw“ verwiesen. Mittel zu „progres.nrw“ seien aber auch bereits im Haushaltsplan 2023 (Kapitel 14 300, Titelgruppen 63, 64, 66, 67 und 69)

veranschlagt. Dieser Einwand greift nicht durch, ungeachtet dessen, dass er sich nicht auf die allein streitgegenständliche Errichtung des Sondervermögens, sondern die spätere Mittelverwendung bezieht. Bei der Förderrichtlinie „progres.nrw“ handelt es sich um das Förderprogramm des Landes für rationelle Energieverwendung, regenerative Energien und Energiesparen, das bereits lange vor Errichtung des streitgegenständlichen Sondervermögens aufgelegt wurde (vgl. nur die Antwort der Landesregierung vom 16. Mai 2018 auf eine Kleine Anfrage, LT-Drs. 17/2622). Dies schließt nicht aus, dem Förderprogramm daneben weitere Kreditmittel über das streitgegenständliche Sondervermögen entsprechend der Zweckbestimmung in § 2 Abs. 2 Satz 1 Buchst. d NRW-KrisenbewältigungsG zur Verfügung zu stellen, die gerade angesichts der vom Landtag festgestellten Notlage zur kurzfristigen Investitionsförderung für geboten erachtet wurden.

cc) Unabhängig davon, ob der Landtag mit der Zwecksetzung für das Sondervermögen bereits die wesentlichen Entscheidungen über die Bewirtschaftung des Sondervermögens selbst getroffen hat, wird jedenfalls durch die im Haushaltsgesetz 2023 für den Haushaltsvollzug normierten parlamentarischen Zustimmungsvorbehalte ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise der Mittelbeschaffung und Mittelvergabe gesichert.

§ 2 Abs. 1 NRW-KrisenbewältigungsG bestimmt, dass das Sondervermögen der Finanzierung der notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine für das Land Nordrhein-Westfalen dient. Der diese Zwecksetzung abschließend konkretisierende Maßnahmenkatalog in § 2 Abs. 2 Satz 1 NRW-KrisenbewältigungsG ist auf eine Vielzahl von Bereichen bezogen. Es handelt sich nicht um ein leicht überschaubares Sondervermögen, sondern es betrifft verschiedene Teile der Volkswirtschaft: Buchstabe a betrifft negative Auswirkungen der Energiekrise für öffentliche Stellen und Einrichtungen, Institutionen der Daseinsvorsorge und Unternehmen; Buchstabe b betrifft Bundes-

hilfsprogramme; Buchstabe c betrifft öffentliche Stellen, Einrichtungen und Institutionen der Daseinsvorsorge sowie der kritischen Infrastruktur; Buchstabe d betrifft Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und -erzeugung, die kurzfristig den Verbrauch fossiler Energien senken und dadurch zur Stabilisierung der nordrhein-westfälischen Volkswirtschaft beitragen; Buchstabe e betrifft Auswirkungen der Fluchtbewegung.

Ob der Haushaltsvollzug bereits durch den so umschriebenen Zweck insgesamt hinreichend vorgesteuert wird, bedarf keiner Entscheidung. Dem Gewährleistungsgehalt des parlamentarischen Budgetrechts und der Budgetverantwortung des Landtags wird insoweit jedenfalls dadurch vollständig Rechnung getragen, dass sowohl Kreditaufnahmen zugunsten des Sondervermögens als auch deren Verausgabung gemäß § 31 Abs. 2 HHG 2023 der Einwilligung des Landtags bedurften. Nach dem Willen des Gesetzgebers wurde so „die qualifizierte parlamentarische Beteiligung auf der Grundlage des eigenen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums des Parlaments in einem Krisenumfeld sichergestellt, in dem derzeit nicht sicher bestimmt werden kann, welche Maßnahmen und Hilfen notwendig und konkret zu finanzieren sind“ (LT-Drs. 18/2121, S. 16 f.). Durch diesen Zustimmungsvorbehalt in jedem Einzelfall der Kreditaufnahme und Verausgabung wird die parlamentarische Beteiligung im Vergleich zu einer Festschreibung im Haushaltsplan durch die Aufnahme von Globaltiteln sogar verstärkt. Damit unterscheidet sich die Ausgestaltung des streitgegenständlichen Sondervermögens auch wesentlich von derjenigen, die dem Corona-Sondervermögen in dem von den Antragstellern angeführten Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St 2827 (LVerfGE 32, 257 = juris, Rn. 9 und 201 ff.) zugrunde lag. Dort unterlagen nur Ausgaben ab einem Betrag von 1 Mio. Euro für Maßnahmen zugunsten des Sondervermögens einem Zustimmungsvorbehalt durch den Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags. Bei dem Corona-Sondervermögen in Rheinland-Pfalz, das Gegenstand des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022

– VGH N 7/21 (GVBI RP 2022, 146 = juris, Rn. 166) war, war sogar keine parlamentarische Beteiligung im Haushaltsvollzug vorgesehen.

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der in § 31 Abs. 2 HHG 2023 normierten Zustimmungsvorbehalte ihrerseits (vgl. dazu StGH HE, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, LVerfGE 32, 257 = juris, Rn. 208; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: Januar 2026, Art. 110 Rn. 78 f.; Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 8) ist vorliegend nicht zu prüfen, weil ausschließlich das NRW-Krisenbewältigungsgesetz Gegenstand der abstrakten Normenkontrolle ist.

dd) Allein schon aufgrund der vorgenannten Beteiligungsrechte des Landtags während des Haushaltsvollzugs war – unabhängig von dem durch § 6 NRW-Krisenbewältigungsgesetz vorgesehenen Wirtschaftsplan – auch sichergestellt, dass der Landtag und die Öffentlichkeit über die Bewirtschaftung des Sondervermögens hinreichend informiert wurden.

2. Daneben gelten zeitliche Vorgaben für die Errichtung von Sondervermögen (dazu a)), die vorliegend eingehalten sind (dazu b)).

a) Die Haushaltsaufstellung und -ausführung unterliegt zeitlichen Begrenzungen, die das parlamentarische Budgetrecht absichern sollen. Entsprechend dieser Schutzrichtung sind sie, soweit sie für die Haushaltsaufstellung Geltung beanspruchen, auch bei der Errichtung von Sondervermögen zu beachten (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 = juris, Rn. 174).

aa) Aus Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV folgt der Grundsatz der Jährlichkeit bzw. das Periodizitätsprinzip. Die Vorschrift bestimmt, dass der Haushaltsplan für eines oder mehrere Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Haushaltsjahres durch das Haushaltsgesetz aufgestellt wird. Der verfassungsändernde Gesetzgeber

hat durch die Reform des Haushaltsverfassungsrechts im Jahr 1971 (vgl. Gesetz vom 14. Dezember 1971, GV. NRW. S. 393; LT-Drs. 7/617, S. 3 und 10) mit Art. 81 Abs. 3 LV den Turnus der Haushaltsgesetzgebung flexibilisiert. An die Stelle des früher ausschließlich geltenden Jährlichkeitsprinzips ist ein Periodizitätsprinzip getreten. Aber auch für Mehrjahres- und Teilhaushalte ist die strikte Trennung nach Haushaltsjahren beibehalten worden; es handelt sich der Sache nach um die Zusammenfassung mehrerer, gemeinsam aufgestellter Haushaltspläne, deren Geltungsdauer jeweils auf ein Jahr begrenzt ist (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 2. September 2003 – VerfGH 6/02, OVGE 49, 278 = juris, Rn. 53, m. w. N.; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Stand: April 2026, Art. 110 Rn. 254).

Auch das Jährlichkeits- bzw. Periodizitätsprinzip dient der Sicherung des Budgetrechts des Parlaments, insbesondere im Hinblick darauf, dass das Budget bei längeren Haushaltsperioden seine Aussagekraft und Verbindlichkeit verlöre (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 = juris, Rn. 158, m. w. N.). Je länger die Haushaltsperiode dauert, desto schwächer wird die parlamentarische Kontrolle und Rückbindung (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21, GVBI RP 2022, 146 = juris, Rn. 160; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Stand: April 2026, Art. 110 Rn. 252). Die periodische Aufstellung des Haushaltsplans zwingt Regierung und Parlament zu regelmäßiger Planung (vgl. Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 81 Rn. 68) und stellt eine regelmäßige parlamentarische Budgetkontrolle sicher (vgl. StGH HE, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, LVerfGE 32, 257 = juris, Rn. 193).

bb) Im engen funktionalen Zusammenhang zu dem in Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV ausdrücklich verankerten Prinzip der Jährlichkeit bzw. Periodizität der Haushaltsaufstellung steht das Prinzip der Jährigkeit. Während Ersteres Anforderungen an die Periodizität der Aufstellung des Haushalts stellt, adressiert Letzteres die Frage nach dem

Geltungszeitraum der Ermächtigungen in den Haushaltsplänen. Das Jährigkeitsprinzip betrifft die Begrenzung des beplanten Zeitraums in materieller (inhaltlicher) Hinsicht, mithin also eine zeitliche Beschränkung der Ausgaben- und Kreditermächtigungen (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 = juris, Rn. 159).

Das Prinzip der Jährigkeit ist einfachrechtlich in § 27 Abs. 1 Satz 1 HGrG, § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO niedergelegt. Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck, soweit und solange er fort dauert, und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden. Anschließend verfallen Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen ersatzlos, soweit nichts anderes bestimmt ist (vgl. zum gleichlautenden § 45 Abs. 1 Satz 1 BHO BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 = juris, Rn. 159; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Stand: April 2026, Art. 110 Rn. 257; Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 102). Diese in Teil III der Landeshaushaltsordnung verordnete Vorschrift ist gemäß § 113 LHO entsprechend auch auf Sondervermögen anzuwenden, soweit nicht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist.

Das Prinzip der Jährigkeit gilt nicht absolut. So sehen § 27 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 4 HGrG und § 45 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 4 LHO Durchbrechungen dieses Grundsatzes vor. Nach § 45 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 4 LHO können bei übertragbaren Ausgaben ausnahmsweise Ausgabenreste gebildet werden, die für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben. Die Übertragbarkeit von Ausgaben wird gemäß § 19 Abs. 1 LHO durch den Gesetzgeber oder in Ausnahmefällen gemäß § 45 Abs. 4 LHO durch das Ministerium der Finanzen zugelassen. Das nordrhein-westfälische Landesrecht sieht als weitere Ausnahme

vom Prinzip der Jährigkeit zudem in § 18 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 1 LHO vor, dass Kredite zur Deckung von Ausgaben unter den Voraussetzungen des § 18a LHO bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres gelten. Darunter fallen insbesondere auch die Kreditermächtigungen des Haushaltsgesetzes zur Deckung notlagenbedingter Ausgaben, die bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres gelten (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 16. September 2025 – VerfGH 32/23, juris, Rn. 91; die Streichung der Bezugnahme von § 18b LHO in § 18 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LHO zum 1. Januar 2026 ändert daran nichts, weil sie lediglich aus redaktionellen Gründen erfolgte, ohne eine Änderung in der Sache zu bezwecken, vgl. LT-Drs. 18/15001, S. 5).

Damit adressiert das Jährigkeitsprinzip in erster Linie die Exekutive in der Phase des Haushaltsvollzugs (Grundsatz der zeitlichen Bindung). Es begrenzt daneben aber auch den Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Haushaltsplans. Aus ihm folgt die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers, Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen jedenfalls grundsätzlich nicht überjährig übertragbar auszuweisen (Grundsatz der zeitlichen Spezialität) (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 = juris, Rn. 161; Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 102 f.).

Das inhaltliche Prinzip der Jährigkeit ergänzt das äußerliche Prinzip der Jährlichkeit bzw. Periodizität in seiner Schutzwirkung zugunsten des parlamentarischen Budgetrechts, indem es verhindert, dass der Entscheidungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber durch fortwirkende Vorfestlegungen aus früheren Haushalten eingeschränkt wird. Es verhindert damit eine Lastenverschiebung in die Zukunft (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 = juris, Rn. 162, m. w. N.).

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Grundsatz der Jährigkeit unter dem Grundgesetz wegen dieses engen funktionalen Zusammenhangs zu dem in Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG ausdrücklich normierten Jährlichkeitsprinzip ebenfalls Verfassungsrang

zugesprochen (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 = juris, Rn. 162, unter Bezugnahme auf weitere Nachweise aus der Literatur). Der Verfassungsgerichtshof hat in früheren Entscheidungen (VerfGH NRW, Urteile vom 28. Januar 1992 – VerfGH 1/91, NWVBl. 1992, 129 = juris, Rn. 33, vom 3. Mai 1994 – VerfGH 10/92, OVGE 44, 278 = juris, Rn. 121 f., und vom 14. Mai 1996 – VerfGH 5/95, OVGE 45, 308 = juris, Rn. 72) festgestellt, dass der in § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO konkretisierte haushaltsrechtliche Grundsatz der sachlichen Spezialität den Rang von materiellem Verfassungsrecht besitzt. Entsprechendes gilt für den ebenfalls in § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO unmittelbar geregelten Grundsatz der zeitlichen Spezialität sowie mittelbar die dies voraussetzende Verpflichtung des Gesetzgebers, Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen jedenfalls grundsätzlich nicht überjährig übertragbar auszuweisen, und damit letztlich für das Jährigkeitsprinzip insgesamt. Wegen seiner das parlamentarische Budgetrecht aus Art. 81 Abs. 1 und 3 LV mit Blick auf künftige Landtage sichernden Funktion ist dem Jährigkeitsprinzip ebenfalls Landesverfassungsrang zuzuerkennen (vgl. dieses Argument ebenfalls betonend VerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – VerfGH 5/95, OVGE 45, 308 = juris, Rn. 72).

b) Allein mit der Errichtung des streitgegenständlichen Sondervermögens durch das NRW-Krisenbewältigungsgesetz hat der Gesetzgeber weder das Periodizitätsprinzip (dazu aa)) noch das Jährigkeitsprinzip (dazu bb)) verletzt.

aa) Durch die Errichtung des streitgegenständlichen Sondervermögens wird das Periodizitätsprinzip aus Art. 81 Abs. 3 Satz 1 LV nicht verletzt.

Zwar hat das streitgegenständliche Sondervermögen anders als der Kernhaushalt eine mehrjährige Geltungsdauer. Nach seiner Errichtung besteht es fort, bis es vollständig getilgt und durch Gesetz aufgelöst wurde (§ 8 Satz 1 NRW-KrisenbewältigungsgG). Die Tilgung der nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HHG 2023 aufgenommenen

Kreditmittel erfolgt konjunkturgerecht innerhalb von 25 Jahren und beginnt mit dem Jahr 2024 (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 3 HHG 2023 und § 2 Abs. 1 Satz 3 HHG 2024).

Allerdings wird durch das das streitgegenständliche Sondervermögen errichtende NRW-Krisenbewältigungsgesetz selbst kein eigenständiges Budget und damit auch kein im Widerspruch zum Periodizitätsgrundsatz stehendes Budget für mehrere Haushaltsperioden aufgestellt. Wenn gemäß § 2 Abs. 3 NRW-KrisenbewältigungsG das Land dem Sondervermögen Mittel bis zur Höhe von 5 Mrd. Euro bereitstellt, sind diese Mittel noch nicht im Sondervermögen verbucht. Dafür bedarf es vielmehr entsprechender Zuführungen an das Sondervermögen, die über den jährlichen Haushalt erfolgen (vgl. § 2 Abs. 4 NRW-KrisenbewältigungsG); Kreditaufnahmen durch Sondervermögen des Landes sind ausgeschlossen (vgl. § 18a Abs. 4 Satz 1 LHO). Ebenso wären entsprechende Kreditaufnahmeermächtigungen für Folgejahre – soweit sie dann nach Feststellung einer Notlage für erforderlich erachtet werden – im jährlichen Haushaltsgesetz neu zu schaffen.

bb) Der Gesetzgeber hat in Bezug auf das streitgegenständliche Sondervermögen auch der aus dem Jährigkeitsprinzip abzuleitenden Verpflichtung entsprochen, Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen grundsätzlich nicht überjährig übertragbar auszuweisen.

Das NRW-Krisenbewältigungsgesetz weist den Bestand des Sondervermögens und daraus zu finanzierende Ausgaben nicht überjährig übertragbar aus, es verhält sich dazu vielmehr nicht. Damit enthält es isoliert betrachtet zwar auch keine Vorkehrungen, die ausschließen, dass dem streitgegenständlichen Sondervermögen im Jahr einer festgestellten Notlage Kreditmittel zugeführt werden, die erst in den Folgejahren, auch ohne Notlagenbeschluss, verausgabt werden. Indes ist das streitgegenständliche Sondervermögen auf eine derartige überjährige Mittelverausgabung nicht konzeptionell angelegt (anders insoweit die Fallkonstellation in BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 = juris, Rn. 17 und 207 f., wo

die vom Gesetzgeber zur Krisenbewältigung ins Auge gefassten Maßnahmen von vornherein für kommende Haushaltsjahre geplant waren). Es soll keine fortwirkenden Vorfestlegungen treffen, die – entgegen der Schutzrichtung des Jährigkeitsprinzips – den Entscheidungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber einschränken. Vielmehr zeigt die Gesetzesbegründung (LT-Drs. 18/2232, S. 2), dass der Gesetzgeber eine im Jahr 2023 kassenwirksame Verausgabung plante:

„Der Mittelabfluss aus dem Sondervermögen muss in einer Weise erfolgen, dass gerade die Notsituation bekämpft wird. Dies bedeutet einerseits, dass der Mittelabfluss zeitnah – d.h. im Jahr 2023 – erfolgen muss. Andererseits muss auch die Wirkung der Mittelverwendung zeitnah, d.h. 2023 eintreten. Das heißt: Bereits 2023 muss ein Effekt eingetreten sein, um der krisenhaften Notsituation zu begegnen.“

Das Sondervermögen soll daher gerade nicht der langfristigen Speicherung von Kreditmitteln, sondern deren jähriger Verausgabung für die Zwecke einer festgestellten Notlage dienen.

Ungeachtet dessen, dass konkrete (überjährige) Kreditaufnahmen und Mittelverausgabungen selbst nicht Gegenstand des vorliegenden Normenkontrollverfahrens sind, sondern nur das NRW-Krisenbewältigungsgesetz, mit dem das streitgegenständliche Sondervermögen errichtet wurde, stellt im Übrigen § 45 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 LHO sicher, dass Ausgaben grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden dürfen. Diese zeitliche Bindung besteht auch dann, wenn das Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens sie nicht explizit anordnet (vgl. Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 103). Die Verfügbarkeit der bereitgestellten Mittel endet hiernach mit dem zeitlichen Ablauf des Haushaltsjahres. Die bis zu diesem Zeitpunkt nicht verbrauchten Ausgabeermächtigungen

verfallen, soweit kein Ausnahmetatbestand nach § 45 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 4 LHO erfüllt ist.

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Prof. Dr. Heusch

Dr. Gilberg

Prof. Dr. Grzeszick

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wolters