# Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 16/149

Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Vorlage für die Finanzausschusssitzung am 18. August 2005 betr. Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern

Landesverfassungsgericht

Mecklenburg-Vorpommern



## Pressemitteilung

07. Juli 2005

Das Landesverfassungsgericht hat in dem heute verkündeten Urteil ausgesprochen, dass das Zweite Nachtragshaushaltagesetz 2003, das der Landtag am 23. Februar 2004 gemäß einem Gesetzentwurf der Landesregierung beschlossen hat, zu einem Teil verfassungsmäßig, zu einem anderen Teil jedoch verfassungswidrig und nichtig ist. Damit ist dem beim Landesverfassungsgericht gestellten Antrag der CDU-Abgeordneten des Landtags teilweise stattgegeben worden.

Die Steuerschätzung vom November 2003 zeigte, dass in Deutschland die Steuereinnahmen eingebrochen waren. Die Landesregierung reagierte darauf, indem sie am 16. Dezember 2003 den Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes beschloss und ihn am selben Tage dem Landtag übersandte. Dieser Entwurf wurde Gesetz. In dem Gesetz ist insbesondere bestimmt, dass die Landesregierung Kredite nicht nur - wie vorher festgelegt - in Höhe von 826 Mio EUR aufnehmen darf, sondern in Höhe von 1051 Mio EUR. Mit dieser Erhöhung wurde erstmals der im Haushaltsgesetz ausgewiesene Betrag der eigenfinanzierten Investitionen - 884,8 Mio EUR - überschritten.

Bis zum Betrag von 884,8 Mio EUR ist die Erhöhung der Ermächtigung zur Kreditaufnahme verfassungsrechtlich unproblematisch. Insoweit hat das Landesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes festgestellt.

Mit der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landesverfassung) unvereinbar und daher nichtig ist das Gesetz jedoch, soweit es dazu ermächtigt hat, über 884,6 Mio EUR hinausgehende Kredite aufzunehmen.

Der Betrag der eigenfinznzierten Investitionen ist verfassungsrechtlich von zentraler Bedeutung. Nach Artikel 65 Abs. 2 der Landesverfassung bildet dieser Betrag in der Regel die Grenze der Verschuldung ("Regelkreditobergrenze"). Nur ausnahmsweise dürfen Kredite die eigenfinanzierten Investitionen überschreiten. Die

Ausnahme ist gegeben, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist und wenn die erhöhte Kreditaufnahme bestimmt und geeignet ist, die Störung abzuwenden. In einer derartigen Ausnahmelage muss der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren darlegen, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind.
Dieser Darlegungslast ist der Gesetzgeber nicht hipreichend nachgekommen.

Allerdings ist die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die im Übrigen auch die CDU-Abgeordneten bejaht haben, im Gesetzgebungsverfahren zutreffend dargelegt worden. Insoweit ist verfassungsrechtlich nichts zu beanstanden.

Jedoch genügt es noch nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, darauf abzustellen, dass die erhöhte Kreditaufnahme zum Ausgleich von Mehrausgaben und Mindereinnahmen gedacht ist. Da die zutreffend angenommene Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowohl strukturelle als auch konjunkturelle Ursachen hatte, hätte der Gesetzgeber die Eignung der von ihm getroffenen haushalts- und finanzpolitischen Maßnahmen zur Abwehr der Störung differenziert begründen müssen. Das ist nicht geschehen. Besonders darzulegen wäre auch gewesen, inwiefern die erst im Folgejahr 2004 beschlossene Erhöhung der Kreditermächtigung zur Störungsabwehr im Jahr 2003 geeignet sein konnte.

Soweit das Nachtrægshaushaltsgesetz nichtig ist, ergibt sich ein Fehlbetræg. Er muss haushaltsrechtlich bewältigt werden.

Aktenzeichen: LVerfG 7/04

## Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



### Pressemitteilung

07. Juli 2005

Das Landesverfassungsgericht hat in dem heute verkündeten Urteil ausgesprochen, dass das Gesetz zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005) überwiegend nicht mit der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landesverfassung) vereinbar und daher nichtig ist. zugleich hat das Landesverfassungsgericht, um schwere Nachteile für die Finanzwirtschaft des Landes abzuwehren, für das Haushaltsjahr 2005 angeordnet, dass die Haushaltsmittel auf der Grundlage der Ansätze in dem – nichtigen – Haushaltsplan 2005 längstens bis zum 20. Oktober 2005 bewirtschaftet werden dürfen. Spätestens mit Wirkung ab dem 21. Oktober 2005 ist ein neues Haushaltsgesetz 2005 zu erlassen.

Der wichtigste Bestandteil der Haushaltsrechtsgesetzes 2004/2005 ist dessen Artikel 1. Er enthält das eigentliche Haushaltsgesetz 2004/2005 mit dem Haushaltsplan, in den alle Einnahmen und Ausgaben des Landes eingestellt sind. Das Haushaltsgesetz ist verfassungswidrig, weil nicht für das ganze Gesetz der Artikel 55 Abs. 2 der Landesverfassung eingehalten worden ist. Dort ist vorgeschrieben, dass ein Gesetzesbeschluss des Landtages eine Grundsatzberatung – die Erste Lesung – und eine Einzelberatung – die Zweite Lesung – voraussetzt.

Als die Erste Lesung zum Gesetzentwurf des Haushaltsrechtsgesetzes 2004/2005 bereits stattgefunden hatte und der Gesetzentwurf federführend dem Finanzausschuss des Landtages überwiesen worden war, wurde durch die Steuerschätzung vom November 2003 offenbar, dass in Deutschland die Steuereinnahmen eingebrochen waren. Die Landesregierung reagierte darauf, indem sie im Dezember 2003 "Anpassungen" zum Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 beschloss. Diese sahen für das Haushaltsgesetz (Artikel 1) unter anderem vor, dass die Ermächtigung zur Kreditaufnahme von 763,1 Mio EUR - so im ursprünglichen Gesetzentwurf - auf 892,4 Mio EUR erhöht wurde. Damit

FINANZMINSTERIUM M-V

überstieg sie erstmals die mit 765,9 Mio EUR veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen.

über die "Ampassungen" fand eine Erste Lesung im Landtag nicht statt. Vielmehr wurden sie an den Finanzausschuss geleitet. Dieser hilligte sie. Dann beschloss der Landtag das Gesetz in der durch die "Ampassungen" geänderten Fassung.

Das war verfassungswidrig. Durch die erstmalige Überschreitung der Regelkreditobergrenze wurde der verfassungsrechtliche Rahmen für das Haushaltsgesetz 2004/2005 verändert. Es waren besondere, strikte Anforderungen zu beachten. Diese hat das Landesverfassungsgericht in seinem heutigen Urteil zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2003 - LverfG 7/04 - im Einzelnen herausgearbeitet. Es hätte Gelegenheit gegeben werden müssen, die grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Fragen in einer Grundsatzberatung zu erörtern. Denn eine Erste Lesung bezweckt den Schutz der Ablichkeit in den demokratischen Meinungsbildungsprozess. Dem genügt nicht.

Die Artikel 5 bis 8 des Haushaltsrechtsgesetzes sind nichtig, weil auch bei ihnen keine Erste Lesung stattgefunden hat. Sie sind ebenfalls als "Ampassungen" an den Finanzausschuss gelangt. Mit diesen Artikeln sind völlig neue Sachregelungen in das Gesetzge-bungsverfahren eingeführt worden, nämlich über das Erziehungsgeld, über die Befugnisse des Landesförderinstituts und zum Schulgesetz. über völlig neue Sachregelungen muss eine Grundsatzberatung offen stehen.

Verfassungswidrig und nichtig sind ferner die Artikel 3 und 4 des Maushaltsrechtsgesetzes 2004/2005. Allerdings hat insoweit eine Erste Lesung stattgefunden, da diese Artikel bereits im ursprünglichen Gesetzentwurf enthalten waren. Sie verstoßen jedoch gegen Artikel 61 Abs. 4 der Landesverfassung. Dort ist unter anderem bestimmt, dass in ein Haushaltsgesetz nur vorschriften aufgenommen werden dürfen, die sich auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Die Anderungen des Landesrichtergesetzes (Artikel 3) und des Landesverwaltungskostengesetzes (Artikel 4) sind aber auf Dauer, nicht nur für die Jahre 2004 und setzgebung auch dann durch die Landesverfassung verboten, wenn

durch ein Artikelgesetz das Haushaltsgesetz und gesetzliche Sachregelungen miteinander verbunden werden

Schließlich sind in Artikel 2 des Haushaltsrechtsgesetzes 2004/2005 für die beiden Jahre die Verbundquoten des Kommunalen Finanzausgleichs festgelegt. Das Landesverfassungsgericht hat festgestellt, dass diese Regelung mit der Verfassung vereinbar ist, und insoweit den Normenkontrollantrag zurückgewiesen.

Die Rechtsfolge der Verfassungsverstöße ist in allen Fällen die Nichtigkeit. Dabei gilt nach dem Urteil Folgendes:

Für das Haushaltsjahr 2004 muss der Gesetzgeber nicht ein Haushaltsgesetz neu beschließen, da das Haushaltsjahr abgelaufen ist.

Für das Haushaltsjahr 2005 ist ein Haushaltsgesetz neu zu beschließen. Mit dem 20. Oktober 2005 läuft die Anordnung des Landesverfassungsgerichts, dass vorläufig Haushaltsmittel auf der Grundlage des Haushaltsplans 2005 bewirtschaftet werden dürfen, aus.

Aktenzeichen: LVerfG 8/04

# Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

Urteil vom 07. Juli 2005 - LVerfG 7/04

#### Leitsätze

- 1. Bei der Einschätzung des Gesetzgebers, dass eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne von Art. 65 Abs. 2 Satz 2 LV im Land vorliegt, ist eine Bezugnahme auf die Bundesdaten zulässig, wenn sie mit den entsprechenden Daten für das Land verglichen werden und dabei festgestellt wird, dass diese für Mecklenburg-Vorpommern noch ungünstiger ausfallen.
- 2. Nimmt der Gesetzgeber bei der Überschreitung der Regelkreditobergrenze des Art. 65 Abs. 2 Satz 1 LV seinen ihm hinsichtlich der Eignung der Maßnahmen zustehenden Beurteilungsspielraum wahr, genügt es nicht, darzulegen, dass die erhöhte Kreditaufnahme zum Ausgleich von Mehrausgaben und Mindereinnahmen gedacht ist.
- 3. Beruht eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowohl auf konjunkturellen als auch auf strukturellen Ursachen, obliegt es dem Gesetzgeber, die Eignung haushalts- und finanzpolitischer Maßnahmen zur Abwehr der Störung differenziert zu begründen.
- 4. Beschließt der Gesetzgeber ein Nachtragshaushaltsgesetz erst im Folgejahr, verlangt die spezielle Programmfunktion des Art. 65 Abs. 2 Satz 2 LV eine besondere Darlegung zu der Frage, ob und wie das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht wiederhergestellt oder seine weitere Störung vermieden werden kann.

# Abi tung

## Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

Az.: LVerfG 7/04



Verkündet am: 07.07.2005 Bulla, Justizangestellte als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

## IM NAMEN DES VOLKES

## URTEIL

## In dem Normenkontrollverfahren

auf Antrag der Mitglieder des Landtages Mecklenburg-Vorpommern

- 1. Michael Ankermann, Muschelring 7, 23968 Wismar,
- 2. Dr. Ulrich Born, Am Aubach 13, 19069 Pingelshagen,
- 3. Martin Brick, Lindenstraße 6 a, 19089 Barnin,
- 4. Lorenz Caffier, Mühlenstraße 61, 17235 Neustrelitz,
- 5. Kerstin Fiedler-Wilhelm, Gundelachstraße 23 b, 17379 Ferdinandshof,
- 6. Harry Glawe, R.-Schumann-Straße 6, 18507 Grimmen,
- 7. Renate Holznagel, Nikolaistraße 2, 17109 Demmin,
- 8. Dr. Armin Jäger, Sonnenkamp 2, 19061 Schwerin,
- 9. Vincent Kokert, Egon-Erwin-Kisch-Straße 3, 17235 Neustrelitz,
- 10. Egbert Liskow, Kurzer Weg 21, 17493 Greifswald,
- 11. Ilka Lochner-Borst, Fritz-Reuter-Straße 28 d, 18299 Laage,
- 12. Andreas Petters, Schwarzer Weg 3, 19230 Kirch Jesar,
- 13. Rainer Prachtl, Walwanusstraße 5, 17033 Neubrandenburg,
- 14. Eckhardt Rehberg, Schulstraße 12, 18337 Bartelshagen,
- 15. Torsten Renz, Bürgermeister-Dahse-Straße 13, 18273 Güstrow,
- 16. Wolfgang Riemann, Siemensstraße 19 c, 17459 Koserow,
- 17. Wolf-Dieter Ringguth, Willi-Bredel-Weg 12, 17248 Rechlin,
- 18. Beate Schlupp, An der Bullermühle 7, 17309 Jatznick,
- 19. Bernd Schubert, Gewerbering 3, 17398 Ducherow,
- 20. Gesine Skrzepski, Amselweg 18, 18609 Binz,

- 21. Dr. Henning von Storch, Schlossstraße 32, 18225 Kühlungsborn,
- 22. Karin Strenz, Techentiner Weg 49, 19399 Sehlsdorf,
- 23. Reinhardt Thomas, An den Buhnen 31, 18119 Rostock,
- 24. Udo Timm, Kiebitzmoor 9, 18528 Bergen auf Rügen,
- 25. Jörg Vierkant, Am Sund 38, 18445 Parow

#### Verfahrensbevollmächtigter:

Rechtsanwalt Dr. Axel Schmidt in Rechtsanwaltskanzlei Hardtke, Steffens & Partner, Marienstraße 28, 17489 Greifswald

#### gegen

das Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz) vom 23. Februar 2004 (GVOBl M-V S. 55)

#### Beteiligte gemäß § 40 LVerfGG:

1. Landtag Mecklenburg-Vorpommern

#### Verfahrensbevollmächtigter:

Prof. Dr. Albert von Mutius, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Olshausenstraße 40, 24098 Kiel

2. Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern

#### Verfahrensbevollmächtigter:

Prof. Dr. Stefan Korioth, Donaustraße 16, 81679 München

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern durch

den Präsidenten Dr. Hückstädt, den Vizepräsidenten Wolf, den Richter Häfner, die Richterin Steding, den Richter Prof. Dr. Wallerath, den Richter Söhnchen und den Richter Christiansen

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

14. April 2005

#### für Recht erkannt:

I.

Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2003) vom 23. Februar 2004 (GVOB1 M-V S. 55) ist mit Art. 65 Abs. 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern unvereinbar und daher nichtig, soweit der Betrag der Kreditermächtigung die Grenze des Art. 65 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung übersteigt.

Im Übrigen ist das Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2003) vom 23. Februar 2004 (GVOBl M-V S. 55) mit Art. 65 Abs. 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vereinbar; insoweit wird der Normenkontrollantrag zurückgewiesen.

II.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Außergerichtliche Kosten werden nicht erstattet.

### Entscheidungsgründe:

A.

Mit dem am 04.06.2004 eingereichten Normenkontrollantrag wenden sich die 25 Mitglieder der CDU-Fraktion des Landtages Mecklenburg-Vorpommern gegen die Erhöhung der Kreditermächtigungssumme durch Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2003) vom 23.02.2004 (GVOB1 M-V S. 55).

I.

1. Art. 1 des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 lautet:

"Das Haushaltsgesetz 2002/2003 vom 17. Dezember 2001 (GVOBl M-V S. 578, 579), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. April 2003 (GVOBl M-V S. 234), wird wie folgt geändert:

- 1. In § 1 wird die Angabe "7 402 973 700 EUR" durch die Angabe "7 357 973 700 EUR" ersetzt.
- 2. In § 2 Abs. 1 Nr. 2 wird die Angabe "826 000 000 EUR" durch die Angabe "1 051 000 000 EUR" ersetzt."
- Art. 1 Nr. 1 betrifft die Haushaltssumme, Art. 1 Nr. 2 die Kreditermächtigungssumme. Nach Art. 3 trat das Gesetz mit Wirkung vom 01.01,2003 (rückwirkend) in Kraft.
- 2. Am 16.12.2003 beschloss die Landesregierung den Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2003 [LT-Drs. 4/945]) zeitgleich mit den "Anpassungen" zum Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 HRG 2004/2005 [LT-Drs. 4/700]). Im erstgenannten Entwurf stellte die Landesregierung fest (LT-Drs. 4/945 8. 3):

"Infolge der in der Geschichte der Bundesrepublik einmaligen Einbrüche bei den Steuereinnahmen hat sich die Finanzierungssituation des Landes erheblich verschlechtert. Das zusätzliche Defizit wird zum Jahresende voraussichtlich rund 225 Mio EUR betragen. Dieser Sachlage soll mit diesem Nachtragshaushalt Rechnung getragen werden."

In Art. 1 Nr. 2 des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 beantragte die Landesregierung deshalb die Anhebung der Kreditermächtigung von 826 Mio EUR (Betrag aus dem Ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2003) um 225 Mio EUR auf 1051 Mio EUR.

Noch am 16.12.2003 wurde der Gesetzentwurf der Landtagspräsidentin übersandt. Der Landtag überwies den Entwurf nach der Ersten Lesung am 22.12.2003 federführend an den Finanzausschuss, der ihn zeitgleich mit dem Entwurf des Haushaltsrechtsgesetzes 2004/2005 beriet und am 09.02.2004 berichtete (LT-Drs. 4/1010).

In der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses heißt es in der Zusammenfassung der Erklärungen der Vertreter der Landesregierung:

"Die Landesregierung habe sich gegen die Fehlbetragsrechnung gemäß § 25 LHO entschieden, weil das Jahr 2004 an sich schon gewisse Probleme bezüglich der Regelkreditobergrenze bereite. Mit einer Fehlbetragsübertragung wäre das Jahr 2005 zusätzlich belastet worden und die Eingriffe über den konsumtiven Bereich hinaus hätten zu Lasten der Investitionen den ökonomischen Gesundungsprozess behindert."

In der Dringlichkeitssitzung des Landtages vom 18.02.2004 (LT-PlenProt. 4/30) wurde der Gesetzentwurf in Zweiter Lesung beraten und das Gesetz beschlossen.

Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2003 überschritt damit erstmalig die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen von 884,8 Mio EUR und damit die Grenze des Art. 65 Abs. 2 LV um "rund 167 Mio EUR" (LT-Drs. 4/945 S. 21).

3. Bereits vor der Einbringung des Gesetzentwurfs eines Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 vom 16.12.2003 erklärte die

Finanzministerin vor dem Landtag in der "Aktuellen Stunde: Zur wirtschaftlichen und finanziellen Situation Mecklenburg-Vorpommerns" am 12.11.2003 (LT-PlenProt. 4/23 S. 1273):

"Wir werden die weiteren Minderausgaben (gemeint wohl: Mindereinnahmen) nicht abfangen können und deshalb müssen wir für 2003 einen Nachtrag vorlegen, mit dem wir die Kreditermächtigung zur Schließung der Lücke beantragen werden."

In der allgemeinen Begründung des Gesetzentwurfs stellte die Landesregierung fest, dass in Mecklenburg-Vorpommern für das Jahr 2003 eine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaft-lichen Gleichgewichts ebenso gegeben sei wie eine schwerwiegende Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung (LT-Drs. 4/945 S. 21). Hierzu zitierte die Landesregierung aus dem Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 der Bundesregierung (BT-Drs. 15/1925) und führte aus, dass diese Feststellungen auch für Mecklenburg-Vorpommern gälten. Die Daten in Mecklenburg-Vorpommern seien noch ungünstiger. Auf Seite 23 heißt es weiter:

"Die Landesregierung verfolgt mit diesem Nachtragshaushalt das Ziel, der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu begegnen. Dazu ist es erforderlich, die Kreditaufnahme so anzuheben, dass die Regelkreditobergrenze überschritten wird. Nachstehend wird dargelegt, dass die erhöhte Kreditaufnahme erforderlich ist, um die bei einer weiteren Reduzierung der Ausgaben zu erwartenden prozyklischen Effekte und damit eine Vertiefung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu vermeiden. Zugleich wird nachgewiesen, dass die Überschreitung der verfassungsrechtlichen Regelkreditobergrenze auch geeignet ist, die vorliegende ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

Im Falle des Verzichts auf die mit dem Nachtragshaushalt vorgesehene erhöhte Kreditaufnahme müsste das Haushaltsjahr 2003 - wie oben bereits dargestellt - mit einem Defizit in Höhe von rund 225 Mio EUR abgeschlossen werden. Der anstelle einer zusätzlichen Kreditaufnahme mögliche Ausweis eines Fehlbetrages nach § 25 Abs. 1 LHO wäre spätestens in den Haushaltsplan für das übernächste Haushaltsjahr einzustellen (§ 25 Abs. 3 LHO), d. h., er müsste mit dem als Entwurf bereits vorliegenden Doppelhaushalt 2004/2005 (LT-Drs. 4/700) gedeckt werden. Die Folge wären über die mit dem Doppelhaushaltsentwurf ohnehin geplanten Ausgabenbeschränkungen hinausgehende weitere Haushaltseingriffe in Höhe von rund 225 Mio EUR zum teilweisen Ausgleich der neuerlichen Steuerausfälle aus dem Jahr 2003."

In der Entwurfsbegründung (S. 24) ist weiter ausgeführt, dass bereits mit den Bewirtschaftungsmaßnahmen 2003 und mit dem Haushaltsplanentwurf für 2004/2005 erhebliche Eingriffe vorgenommen worden seien:

"Mit den mit diesem Nachtrag vorgelegten Eckdaten für die Haushaltsjahre 2004/2005 werden die Konsolidierungsmaßnahmen nochmals deutlich verschärft ... Darüber hinaus gehende Einschnitte würden unvertretbare negative Auswirkungen sowohl auf den Arbeitsmarkt als auch auf die Kaufkraft und damit auf die Belebung der Wirtschaft im Land Mecklenburg-Vorpommern haben. Sie würden die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts noch weiter vertiefen. Eine über die Regelkreditobergrenze hinaus erhöhte Kreditaufnahme im Jahr 2003 ist dagegen nicht nur dazu bestimmt, sondern durch die Vermeidung der zuvor aufgezeigten Effekte im Zusammenhang mit den sie begleitenden Maßnahmen zur Überwindung konjunktureller und struktureller Haushaltsdefizite auch geeignet, einer ernsthaften und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts des Landes entgegenzuwirken."

In den Beratungen des Finanzausschusses zu dem Entwurf eines Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 (LT-Drs. 4/1010 S. 7) haben die Vertreter des Landesrechnungshofes "ihr Unverständnis darüber zum Ausdruck gebracht, wie man mit dem zweiten Nachtrag 2003 vor dem Hintergrund des Jährlichkeitsprinzips die Kreditaufnahme zum Ausgleich des Haushaltsdefizits 2003 mit Maßnahmen verknüpfe, die in 2004/2005 zur Beseitigung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sorgen sollten. Gemäß § 25 LHO könne ohne Nachtrag der Fehlbetrag spätestens im zweitnächsten Haushaltsjahr ausgeglichen werden. Wenn man die Begrifflichkeit 'Beseitigung der Storung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts' auf die Sachlage beziehe, könne die Nettokreditaufnahme aus 2003 auf die Haushaltsjahre 2004 und 2005 entsprechend aufgesattelt und mit Maßnahmen verknüpft werden. Das Land Mecklenburg-Vorpommern habe keinen Dreijahreshaushalt, sondern einen Doppelhaushalt, der aus zwei rechtlich selbständigen Haushaltsjahren bestehe. Damit seien die Anforderungen aus der Verfassungsrechtsprechung für jedes Haushaltsjahr zu erfüllen."

II.

Die Antragsteller sind der Ansicht, das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2003 sei verfassungswidrig. Die für die Überschreitung der Regelkreditobergrenze vom Landesgesetzgeber angeführte Begründung genüge nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 65 Abs. 2 LV. Der Haushaltsgesetzgeber habe nicht ausreichend seine Prognose begründet, dass die Überschreitung der Regelkreditobergrenze auch zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet sei. Die Überschreitung diene ausschließlich der Vermeidung einer Belastung zukünftiger Haushalte. Schon aus zeitlichen Gründen könne die erst im Dezember 2003 beschlossene Änderung nicht der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts dienen. Es handele sich nicht um eine zukunftsgerichtete Entscheidung, sondern um die Feststellung rückblickend nicht erkannter Risiken im Haushaltsvollzug.

Dem Gesetzgeber obliege die Darlegung, in welcher Weise sich mögliche Einsparungen im Landeshaushalt tatsächlich nachteilig auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht auswirken würden. Die Berufung auf eine gebotene antizyklische Haushaltspolitik reiche ohne weiteren Nachweis nicht aus. Der pauschale Hinweis, dass Abgabenerhöhungen oder Ausgabenkürzungen eine weitere Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation nach sich ziehen würden, könne die Überschreitung der Regelkreditobergrenze nicht ohne weiteres rechtfertigen. Es sei die Darlegung erforderlich, welche Bereiche von etwaigen Einsparungen betroffen wären, wie sich etwaige Einsparungen etwa auf die Beschäftigungssituation auswirken würden und welche sonstigen wirtschafts- oder beschäftigungsfördernden Maßnahmen unterbleiben müssten, bzw. in welcher Weise sich Einsparungen bei den sächlichen Verwaltungsausgaben auf die wirtschaftliche Situation auswirken würden. Die Darlegungslast des Haushaltsgesetzgebers sei keine bloße Förmlichkeit. Die Gefahr eines sich ständig erhöhenden Schuldensockels und die hiermit einhergehende Belastung zukünftiger Generationen verlangten eine

eingehende Auseinandersetzung des Haushaltsgesetzgebers mit den jeweiligen Grundlagen und Folgen des Haushaltsgesetzes.

Die Erwägung des Gesetzgebers, bei Ausweisung eines Fehlbetrages müsse der kommende Haushalt 2004 erheblich mehr belastet werden, verstoße gegen das in Art. 61 Abs. 1 LV verankerte Jährlichkeitsprinzip. Hierüber habe nur der Haushaltsgesetzgeber 2004 zu entscheiden.

Die Antragsteller beantragen,

festzustellen, dass das Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz) vom 23. Februar 2004 (GVOBl M-V S. 55) mit der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern unvereinbar gewesen und nichtig ist.

III.

Der Landtag und die Landesregierung beantragen,

den Antrag zurückzuweisen.

1. Der Landtag hält den Normenkontrollantrag für nicht statthaft. Das Haushaltsrechtsgesetz 2002/2003 sei kein zulässiger Prüfungsgegenstand der abstrakten Normenkontrolle, da das Gesetz zeitlich befristet sei. Auch unter Berücksichtigung der Ausnahme aus § 18 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern (LHO) für die Fortgeltung der Kreditermächtigungen seien die Wirkungen nur bis zum 31.12.2004 eingetreten. Ab diesem Zeitpunkt habe das Verfahren seine Erledigung gefunden. Auf die Rechtswirkungen in Bezug auf Rechnungslegung und Rechnungsprüfung komme es nicht an, da sich diese auf den Haushaltsvollzug bezögen (Art. 67 LV). Aus diesem Grunde bestehe auch kein objektives Klarstellungsinteresse der Antragsteller. Eine Kontrolllücke sei nicht gegeben, da eine

Prüfung im Normenkontrollverfahren gegen das Haushaltsgesetz 2004/2005 (LVerfG 8/04) erfolgen könne.

Jedenfalls sei der Normenkontrollantrag als unbegründet abzuweisen. Ausschließlicher Kontrollmaßstab sei die Regelung in Art. 65 Abs. 2 LV. Diese unterscheide sich bereits im Wortlaut von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz GG insoweit, als Ausnahmen von der Regelgrenze der Nettokreditaufnahme nicht nur zulässig seien "zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts", sondern auch "zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung oder unmittelbaren Bedrohung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes". Darin liege eine gewollte Erweiterung einer speziell landesbezogenen Krisensituation.

Dem Gesetzgeber stehe eine Entscheidungsprärogative bezüglich der finanz- und haushaltswirtschaftlichen Instrumente im Rahmen der Parallelpolitik zu. Wegen der sich daraus ergebenden begrenzten Kontrolldichte der Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers im Normenkontrollverfahren betone die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte für die Annahme der Voraussetzungen zur Überschreitung der Regelkreditobergrenze eine Darlegungslast des Gesetzgebers, die sich auch auf die von ihm gewählten Gegenstrategien beziehe. Zu berücksichtigen sei hierbei jedoch, dass für die Festsetzungen im Haushaltsgesetz und im Haushaltsplan gemäß Art. 61 LV das Jährlichkeitsprinzip gelte, während die zur Abwehr, Vorbeugung oder Minderung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder der wirtschaftlichen oder beschäftigungspolitischen Notlage gemäß Art. 65 Abs. 2 LV zu treffenden Maßnahmen häufig nur mittelfristig wirkten.

Zumindest für das Haushaltsjahr 2003, aber auch darüber hinaus, habe eine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaft-lichen Gleichgewichts und zugleich eine Bedrohung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes vorgelegen.

Die erhöhte Kreditaufnahme des Haushaltsjahres 2003 müsse von Verfassungs wegen nach Umfang und Verwendung geeignet und final bestimmt sein, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder die Bedrohung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes abzuwehren. Eine bloße Veranlassung reiche nicht, der Gesetzgeber müsse mit der Kreditaufnahme Ansätze des Entgegenwirkens verfolgen.

Die Anforderungen an Darlegung und Begründung der erhöhten Kreditaufnahme dürften nicht überzogen werden; es gehe im Wesentlichen darum, erkennbar zu machen, dass die parlamentarische Mehrheit mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes die Verantwortung auch für die Begründung der erhöhten Kreditaufnahme übernehme. Davon ausgehend sei festzustellen, dass die Darlegungen des Landtages als Haushaltsgesetzgeber hinreichend begründet und damit durchaus nachvollziehbar seien.

2. Die Landesregierung hält den Normenkontrollantrag für unzulässig und unbegründet.

Die Unzulässigkeit ergebe sich bereits aus der Formulierung des Antrags. Die pauschale Behauptung eines Verstoßes gegen die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern reiche nicht aus. Eine Feststellung der Unvereinbarkeit und Nichtigkeit des Gesetzes sei nicht möglich. Die Unvereinbarkeitserklärung sei nur eine in Ausnahmefällen vorgesehene Entscheidungsvariante.

Der Antrag sei auch deshalb unzulässig, weil die Antragsteller zwei parallele Anträge mit identischen Rügen für aufeinanderfolgende Haushalte gestellt hätten. Mit dem weiteren Normenkontrollantrag zu dem Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 werde dem Antrag für das Haushaltsjahr 2003 der Boden entzogen. Es genüge die Befassung mit dem Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005, um die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die in dieser Situation vorgenommene Kreditfinanzierung klar zu stellen.

Der Antrag sei auch unbegründet. Die Überschreitung der Regelkreditobergrenze sei nicht verfassungswidrig. Die vom Bundesverfassungsgericht für den Bund aufgestellten Leitlinien hierfür könnten nicht unverändert auf die Länder übertragen werden. Die Länder hätten bei der Bestimmung der Einnahmen und Ausgaben einen erheblich geringeren finanzpolitischen Spielraum als der Bund, insbesondere auf der Einnahmeseite. Mangels einer Steuergesetzgebungshoheit bleibe den Ländern praktisch nur der Weg der Verschuldung. Art. 65 Abs. 2 LV habe einen anderen Maßstab als Art. 115 GG.

Die Kreditfinanzierung sei gegenüber anderen Haushaltsinstrumenten nicht subsidiär. Der Gesetzgeber habe einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum dazu, ob die erhöhte Kreditaufnahme nach Umfang und Verwendung geeignet und final bestimmt sei, die Störung oder die Bedrohung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Dieser Spielraum sei verfassungsrechtlich nur daraufhin überprüfbar, ob die Einschätzung nachvollziehbar und vertretbar sei. Der Zeitpunkt, zu dem der Gesetzgeber die erhöhte Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2003 erteilt habe, sei ohne Belang. Der Haushalt folge dem Jährlichkeitsprinzip aus Art. 61 Abs. 1 Satz 1 LV. Die gesamtwirtschaftlichen Störungslagen ließen sich nicht auf ein Haushaltsjahr begrenzen oder beziehen. Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts folgten nicht der Jährlichkeit. Die Störung sei im vierten Quartal 2003 öffentlich geworden, im November/Dezember 2003 sei die Initiative ergriffen worden.

Zudem komme nur eine Unvereinbarerklärung in Betracht. Da abgelaufene Haushaltsjahre nicht rückabgewickelt werden könnten, scheide eine ex tunc wirkende Nichtigerklärung aus.

Die Finanzministerin hat in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen, dass sie am 06.11.2003 eine Haushaltssperre erlassen habe. Ein erneuter Fehlbetrag hätte die Haushalte vorbelastet. Beide Haushaltswerke seien ein politisches Gesamtwerk. Die eigentlichen Anstrengungen hätten sich auf 2004/2005 konzentriert.

IV.

Das Landesverfassungsgericht hat in der mündlichen Verhandlung Herrn Dr. Schweisfurth, Präsident des Landesrechnungshofes des Landes Mecklenburg-Vorpommern, als Sachverständigen angehört.

В.

Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

I.

Gemäß Art. 53 Nr. 2 der Verfaßung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LV) in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Nr. 2 und §§ 39 ff. des Gesetzes über das Landesverfaßungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (Landesverfaßungsgerichtsgesetz - LVerfGG -) entscheidet das Landesverfaßungsgericht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle über die sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Verfaßung des Landes. Die 25 antragstellenden Landtagsabgeordneten sind zusammen für dieses Verfahren antragsberechtigt. Der Antrag kann durch ein Drittel der Mitglieder des Landtages gestellt werden. In der vierten Wahlperiode, in die das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2003 fällt, hat der Landtag 71 Mitglieder.

Die Antragsteller sind der Begründungspflicht nach § 39 Abs. 2 Nr. 1 LVerfGG hinreichend nachgekommen. Sie halten das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2003, wie aus dem Antrag und seiner Begründung ersichtlich, für nichtig. In der Antragsbegründung haben die Antragsteller mehrere Verstöße gegen konkrete Verfassungsnormen, beispielsweise Art. 65 Abs. 2 und Art. 61 Abs. 1 LV (Jährlichkeitsprinzip), vorgetragen.

Die Zulässigkeit des Antrags steht auch nicht insoweit in Frage, als das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2003 ein Gesetz im nur formellen Sinne ist. In der verfassungsgerichtlichen Recht-

sprechung besteht darin Einigkeit, dass auch ein solches nur formelles Gesetz Gegenstand eines Normenkontrollantrages sein kann (vgl. BVerfGE 79, 311, 327; 20, 56, 89 f.)

II.

Die Normenkontrollklage ist nicht auf Grund des abgelaufenen Geltungszeitraums des (Zweiten Nachtrags-)Haushaltsgesetzes 2003 - nach Ablauf des Haushaltsjahres 2003 - unzulässig.

Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2003 ist selbst erst im Jahr 2004 rückwirkend erlassen worden. Wegen des Ablaufs des Haushaltsjahres 2003 wäre das Gesetz deshalb bereits bei Erlass von vornherein einer Normenkontrolle entzogen. Eine solche Einschränkung widerspräche Art. 53 Nr. 2 LV. Sie würde dazu führen, dass die Überprüfung eines erst nach Ablauf des Haushaltsjahres erlassenen Haushaltsgesetzes im Normenkontrollverfahren generell ausgeschlossen wäre.

Etwas anderes gilt entgegen der Auffassung des Landtages auch nicht nach Ablauf des Haushaltsjahres 2004. Welche Bedeutung insoweit dem Umstand zukommt, dass das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2003 hinsichtlich des bereits abgelaufenen Haushaltsjahres 2003 noch verschiedene Rechtswirkungen bis hin zur Rechnungslegung und -prüfung sowie zur Entlastung der Regierung entfaltet, kann hier offen bleiben (vgl. einerseits BVerfGE 20, 56, 93 f.; andererseits BVerfGE 79, 311, 327 f.).

Die Antragsteller haben ein schützenswertes objektives Rechtsschutzinteresse daran, mit dem Antrag zu verhindern, dass sich eine verfassungsrechtlich zweifelhafte Normensetzung jährlich wiederholen könnte (hierzu auch BVerfGE 20, 56, 93; 79, 311, 328; 97, 198, 213; BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003 - VerfGH 125/02 -, LVerfGE 14, 104 = LKV 2004, 76; VerfGH NRW, Urt. v. 02.09.2003 - VerfGH 6/02 -, www.justiz.nrw.de: insoweit in DÖV 2004, 121 nicht abgedruckt).

Soweit die Landesregierung darauf abstellt, es fehle an einem objektiven Klarstellungsinteresse, da der Fragenkreis auch im Parallelverfahren über den Normenkontrollantrag gegen das Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 (- LVerfG 8/04 -) erörtert werden könnte, steht dem schon entgegen, dass sich im vorliegenden Verfahren weitere verfassungsrechtliche Probleme stellen, auf die es dort nicht ankommt.

C.

Der Normenkontrollantrag ist auch überwiegend begründet. Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2003) vom 23.02.2004 (GVOBL M-V S. 55) verstößt gegen Art. 65 Abs. 2 Satz 2 LV (I.) und ist deshalb teilweise, nämlich soweit der Betrag die Regelkreditobergrenze aus Art. 65 Abs. 2 Satz 1 LV und damit die Summe der eigenfinanzierten Investitionen übersteigt, mit der Landesverfassung unvereinbar und deshalb nichtig (II.). Im Übrigen ist der Normenkontrollantrag unbegründet (III.).

· I.

1. Prüfungsgegenstand der Normenkontrolle ist inhaltlich allein die Erhöhung der Kreditermächtigungssumme in Art. 1 Nr. 2 des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2003, mit der die Summe erstmalig für das Haushaltsjahr 2003 die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze aus Art. 65 Abs. 2 Satz 1 LV übersteigt. Die weiteren Regelungen dieses Gesetzes, nämlich die Festlegung der Haushaltssumme in Art. 1 Nr. 1, die Rücklagenverwendung in Art. 2 und das In-Kraft-Treten in Art. 3, werden inhaltlich nicht angegriffen.

Prüfungsmaßstab für die gesetzliche Festlegung der Kreditermächtigungssumme ist Art. 65 Abs. 2 LV. Nach Satz 1 dieser Regelung

dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nach Art. 65 Abs. 2 Satz 2 LV nur zulässig zur Abwehr einer ernsthaften und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung oder unmittelbaren Bedrohung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes. Nach Satz 3 muss die erhöhte Kreditaufnahme nach Umfang und Verwendung bestimmt und geeignet sein, derartige Störungen oder unmittelbare Bedrohungen abzuwehren. Mit dem ausdrücklichen Abstellen auf eine ernsthafte und nachhaltige Störung in Satz 2 und mit der Regelung in Satz 3 hat der Verfassungsgeber tragende Elemente der Interpretation, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 18.04.1989 (BVerfGE 79, 311) dem Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG gegeben hat, in die Landesverfassung aufgenommen.

Art 65 LV ist im Zusammenhang mit den anderen finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere Art. 61 LV, zu sehen. Nach
Art. 61 Abs. 1 Satz 1 LV müssen alle Einnahmen und Ausgaben sowie
Verpflichtungsermächtigungen des Landes für jedes Haushaltsjahr
veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden. Nach
Satz 3 ist der Haushalt in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.

Der Haushaltsplan ist ein Wirtschaftsplan und zugleich ein staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform (BVerfGE 79, 311, 328). Er
ist ein Regierungsprogramm in Gesetzesform, das die Regierungspolitik in Zahlen spiegelt. Dem entspricht, dass der Haushaltsgesetzentwurf gemäß Art. 61 Abs. 3 LV von der Landesregierung in den
Landtag eingebracht wird. Wegen seines Umfangs ist der Staatshaushalt ein gewichtiger Faktor für das Wirtschaftsleben und kann
als konjunktursteuerndes Instrument eingesetzt werden (BVerfGE 79,
311, 329).

Schon in der wirtschaftlichen Normallage hat das Land nach Art. 65 LV - insoweit Art. 109 Abs. 2 GG folgend - bei seiner Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Der grundgesetzliche Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, den der Landesverfassungsgeber in Art. 65 LV übernommen hat, ist zeitgleich (1967) mit dem Erlass des Stabilitätsgesetzes in das Grundgesetz eingeführt worden. Zu seiner Konkretisierung wird auf § 1 Satz 2 des Stabilitätsgesetzes zurückgegriffen. Danach liegt dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht das sogenannte magische Viereck von Stabilität des Preisniveaus, hohem Beschäftigungsstand, angemessenem Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht zu Grunde. Damit schreibt die Verfassung auch die Eignung der antizyklischen Finanzpolitik des Staates durch haushaltspolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftslage fest (vgl. BVerfGE 79, 311, 335; BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003 - VerfGH 125/02 -, LVerfGE 14, 104, 117 = LKV 2004, 76, 77 m.w.N.).

Der haushaltswirtschaftsrechtliche Vorgriff auf zukunftige Einnahmen soll regelmäßig dadurch begrenzt werden, dass der Kredit nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden darf (BVerfGE 79, 311, 334 für Art. 115 GG).

Von dieser Begrenzung der Kreditaufnahme lässt Art. 65 Abs. 2 Satz 2 LV unter den dort beschriebenen einschränkenden Voraussetzungen eine Ausnahme vom Regelfall zu. Von dieser Ausnahmeregelung (entsprechend Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG) darf danach nur Gebrauch gemacht werden, wenn eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht. Dabei folgt schon aus dem Spannungsverhältnis zwischen den Zielen, dass nicht alle Teilziele voll und nachhaltig erreicht werden können, sondern sie sich in einer relativ-optimalen Gleichgewichtslage in der Realisierung der Teilziele (BVerfGE 79, 311, 339) bewegen. Offen bleiben kann, ob auf der Ebene des Landes – anders als auf der des Bundes – dabei die Ziele des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und der Preisstabilität eine Rolle spielen. Jedenfalls kommt es nicht nur auf eine Störung im Bundesgebiet, sondern auch auf eine

solche im Land an (vgl. BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003 - VerfGH 125/02 -, LVerfGE 14, 104, 124 = LKV 2004, 76, 79).

Die aus den Beziehungen der Teilziele zueinander sich zwangsläufig ergebenden ständigen Schwankungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts rechtfertigen noch nicht die Annahme einer Störungslage. Art. 65 Abs. 2 Satz 2 LV stellt ausdrücklich darauf ab, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar droht. Dabei kommt es weniger auf die zu einzelnen Komponenten gegebenen Daten an, als auf die darin erkennbaren Entwicklungstendenzen. Die erhöhte Kreditaufnahme muss gemäß Art. 65 Abs. 2 Satz 3 LV nach Umfang und Verwendung bestimmt und geeignet sein, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

- 2. Unter Zugrundelegung des genannten Urteils des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich aus Art. 65 Abs. 2 Satz 2 und 3 LV zu den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Überschreitung der Regelkreditobergrenze Folgendes:
- a) Die von Art. 65 Abs. 2 Satz 3 LV geforderte Eignung zur Störungsabwehr bezieht sich auf die mit der erhöhten Kreditaufnahme finanzierten Zwecke insgesamt, nicht auf verschiedene Einzelposten des Haushalts. Die Eignung einer erhöhten Kreditaufnahme im Haushaltsgesetz mag sich gegebenenfalls erst im Zusammenhang mit begleitenden, möglicherweise erst danach wirksamen Maßnahmen, die auf Störungsabwehr oder Haushaltskonsolidierung zielen, beurteilen lassen (vgl. BVerfGE 79, 311, 340). Zu welchen von mehreren geeigneten Mitteln zur Störungsabwehr, insbesondere Kreditfinanzierung oder weitere Ausgabenkürzung oder Steuererhöhung (Parallelpolitik), der Gesetzgeber greift, ist eine Abwägungsfrage. Sie ist offen für die Berücksichtigung anderer öffentlicher Interessen. Diese Abwägung vorzunehmen, ist eine vom Haushaltsgesetzgeber zu verantwortende politische Aufgabe (siehe BVerfGE 79, 311, 342).

b) Es reicht nicht aus, dass eine erhöhte Kreditaufnahme durch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts veranlasst ist, sie muss darüber hinaus auch final auf die Abwehr der Störung bezogen sein. Hierzu müssen die Ursachen der Störung mit in Betracht gezogen werden (vgl. BVerfGE 79, 311, 338). Nur bei Kenntnis der Ursachen können Maßnahmen zur Abwehr der Störung getroffen werden. Insbesondere kann nur dann eingeschätzt werden, ob die Kreditaufnahme zur Bekämpfung der Störung geeignet ist.

Ausgabenprogramme mögen im Stande sein, konjunkturelle Nachfrageausfälle auszugleichen. Indes dienen sie regelmäßig nicht der Beseitigung von strukturellen Fehlentwicklungen (vgl. Wendt in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 115 Rn. 64). Bestehen nicht kurzfristige, sondern strukturelle Probleme, lässt sich eine Neuverschuldung ohne zusätzliche haushalts- und finanzpolitische Maßnahmen zur Bekämpfung angebotsseitiger, nicht konjunktureller Störungen regelmäßig nicht wirksam einsetzen; sie kann vielmehr zu einer Verschlechterung der Finanzsituation auf Grund der zusätzlichen Zinslast in den Folgejahren führen (vgl. BverfGE 79, 311, 340; Wendt a.a.O.).

c) Bei der Diagnose, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gestört ist, und bei der Einschätzung, ob eine erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet ist, steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 79, 311, 344; BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003 - VerfGH 125/02 -, LVerfGE 14, 104 = LKV 2004, 76). Der Haushaltsgesetzgeber muss eine eigene Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage vornehmen und die Eignung einer erhöhten Kreditaufnahme zur Störungsabwehr selbst einschätzen. Dabei sind die vorliegenden wirtschaftlichen Daten, die Aussagen der gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung und die in der Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft vertretenen Auffassungen einzubeziehen. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle ist darauf beschränkt zu überprüfen, ob die Beurteilung nachvollziehbar und vertretbar ist (BVerfGE 79, 311, 343 f.).

Aus dem Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers folgt seine Last, im Gesetzgebungsverfahren darzulegen, dass die über die Grenze des Art. 65 Abs. 1 Satz 1 LV hinausgehende Kreditaufnahme nach Umfang und Verwendung bestimmt und geeignet ist, derartige Störungen oder Bedrohungen abzuwehren (vgl. BVerfGE 79, 311, 344; BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003 - VerfGH 125/02 -, LVerfGE 14, 104 = LKV 2004, 76; NdsStGH, Urt. v. 10.07.1997 - StGH 10/95 -, NVwZ 1998, 1288). Die vom Bundesverfassungsgericht herausgestellte Darlegungslast ist nicht ausdrücklich in den Text der Landesverfassung aufgenommen worden. Indes ist die Darlegungslast auch in der Landesverfassung verankert. Denn sie ist ein Korrelat zum Entscheidungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers; sie hat im Hinblick auf den Ausnahmecharakter dieser Befugnis eine normative Grundlage in der Publizitätspflicht für den Haushalt, die verfassungsrechtlich gewährleistet ist (BVerfGE 79, 311, 344). Einfachgesetzlich werden diese Anforderungen in § 18 Abs. 1 Satz 3 LHO aufgegriffen.

Im Gesetzgebungsverfahren darzulegen sind die Diagnose, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist, ferner die Absicht, durch erhöhte Kreditaufnahme diese Störung abzuwehren, und endlich die begründete Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann, sie also zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet erscheint. Dabei wird gegebenenfalls die Koordination der Haushaltsplanung mit flankierenden gesetzgeberischen Maßnahmen und mit der längerfristigen Politik darzulegen sein (vgl. BVerfGE 79, 311, 345).

Bei der darzulegenden Prognose hat der Gesetzgeber zu beachten, dass die über die Investitionen hinausgehende kreditfinanzierte Haushaltspolitik eine Haushaltsführung auf Kosten kommender Generationen ist. Ihm obliegt auf Grund seiner gesteigerten Verantwortlichkeit die Darlegung einer Prognose, dass und wie das Ziel unter den konkreten Umständen auch erreicht werden kann (s. a.

BVerfGE 79, 311, 345; Wendt in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 115 Rn. 52). Hieraus hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin in einem konkreten Fall gefolgert, dass im Einzelnen vom Gesetzgeber darzulegen sei, welche Maßnahmen durch die erhöhte Kreditaufnahme ermöglicht werden sollten, um der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Hinblick auf die beiden Teilziele Beschäftigungsstand und Wirtschaftswachstum entgegenzuwirken. Insoweit wären konkret diejenigen Ausgaben zu bezeichnen, die im Fall des Nichtvorliegens einer ernsthaften und nachhaltigen Störung des geamtwirtschaftlichen Gleichgewichts hätten vermindert werden können und müssen, nunmehr aber zur Abwehr der Störung des Gleichgewichts nicht vermindert worden seien (BerlverfGH, Urt. v. 31.10.2003 - VerfGH 125/02 -, LverfGE 14, 104, 129 = LKV 2004, 76, 81).

Soweit der Niedersächsische Staatsgerichtshof noch über die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin hinausgeht und nicht nur eine Prognose für die Zielerreichung, sondern auch eine fiktive Prognose hinsichtlich der negativen Folgen von alternativen Einsparungen verlangt (NdsStGH, Urt. v. 10.07.1997 - StGH 10/95 -, NVwZ 1998, 1288, 1291 mit Anm. Burghart, NVwZ 1998, 1262), lässt das Landesverfassungsgericht offen, ob dieser strenge Maßstab geboten ist. In der Verfassung ist grundsätzlich die antizyklische Haushaltspolitik des Gesetzgebers anerkannt.

3. Schon an den vom Bundesverfassungsgericht insoweit entwickelten Maßstäben gemessen, verstößt die Ermächtigung zur Aufnahme weiterer Kredite in Art. 1 Nr. 2 des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2003, soweit sie die Kreditobergrenze überschreitet, gegen die Ausnahmeregelung des Art. 65 Abs. 2 Satz 2 LV. Der Verfassungsverstoß liegt darin, dass der Gesetzgeber seiner Darlegungslast im Hinblick auf Absicht und Eignung zur Störungsbeseitigung nicht hinreichend nachgekommen ist.

a) Zutreffend hat der Gesetzgeber allerdings eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2003 angenommen und hinreichend dargelegt.

Antragsteller, Landtag und Landesregierung stimmen darin überein, dass im Jahr 2003 eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ernsthaft und nachhaltig vorgelegen hat. Die dazu erforderlichen Daten hat der Landesgesetzgeber im Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 dokumentiert (LT-Drs. 4/945). Die Auseinandersetzung mit Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsstand, zwei Zielen einer konjunkturgerechten Haushaltspolitik, ist ausreichend, sofern - wie hier - eine Störung dieser Ziele festgestellt wird. Die Bezugnahme auf die Bundesdaten ist jedenfalls dann zulässig, wenn sie mit den entsprechenden Daten für das Land Mecklenburg-Vorpommern verglichen werden und dabei festgestellt wird, dass die Daten für Mecklenburg-Vorpommern noch ungünstiger ausfallen. Da bereits eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt, kommt es nicht darauf an, ob auch die Voraussetzungen einer schwerwiegenden Störung oder unmittelbaren Bedrohung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes erfüllt sind.

b) Es braucht hier nicht abschließend entschieden zu werden, ob der Gesetzgeber mit dem ihm zustehenden Spielraum die vorgesehene Kreditaufnahme angesichts der Besonderheit der Störungslage für geeignet halten durfte. Geeignet ist die ausnahmsweise erhöhte Kreditaufnahme zur Störungsbeseitigung nach der Verfassungssystematik, um auf konjunkturbedingte Mehrausgaben oder Mindereinnahmen zu reagieren (vgl. BVerfGE 79, 311, 347). Im Land Mecklenburg-Vorpommern lag zu dem fraglichen Zeitpunkt eine komplexe Störungslage vor, deren Ursachen auch struktur- bzw. angebotsbedingt waren. Hierzu hat der Sachverständige in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass ein strukturelles Defizit von ca. 300 Mio EUR im Landeshaushalt Mecklenburg-Vorpommern bestehe. Daraus erwächst

jedenfalls eine besondere Darlegungslast. Ihr ist der Gesetzgeber nicht hinreichend nachgekommen.

- aa) In Wahrnehmung seines ihm hinsichtlich der Eignung der Maßnahmen zustehenden Beurteilungsspielraums muss der Gesetzgeber seine Einschätzung auf die richtigen Tatsachen stützen. Zwar schätzte der Gesetzgeber weitere Ausgabenkürzungen als prozyklisch, unausgewogen und damit störungsverschärfend ein (vgl. auch BVerfGE 79, 311, 350). Dabei fehlte jedoch eine Auseinandersetzung mit den zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahren vorliegenden Daten, insbesondere mit den Jahresberichten des Landesrechnungshofes. Bereits im Bericht 2002 vom 16.05.2002 für das Haushaltsjahr 2000 hat der Landesrechnungshof auf die strukturelle Problematik hingewiesen. Dort wird zur Haushaltslage des Landes ausgeführt, dass das Haushaltsvolumen künftig deutlich abgesenkt werden müsse, da der Haushalt um rd. 2 Mrd EUR überhöht sei (S. 14). Weiter heißt es, dass Mecklenburg-Vorpommern keine andere Möglichkeit bleibe, als den Konsolidierungskurs konsequent fortzusetzen, d. h. so schnell wie möglich einen ausgeglichenen Haushalt ohne Kreditaufnahme anzustreben und tatsächlich vorhandene Schulden abzubauen, um die Zinslast in bedeutendem Umfang zu reduzieren. Das Land müsse sich langfristig auf die sinkenden Einnahmen insbesondere aus dem Solidarpakt einstellen und das Haushaltsvolumen reduzieren.
  - bb) Vor diesem Hintergrund reichen die Darlegungen des Gesetzgebers, die erhöhte Kreditaufnahme sei zum Ausgleich von Mehrausgaben und Mindereinnahmen gedacht, nicht aus. Zwar ist eine erhöhte Kreditaufnahme auch zur Finanzierung von konsumtiven Ausgaben zulässig. Das Land muss nicht zwingend auf Mindereinnahmen, die aus einem konjunkturellen Abschwung resultieren, mit weiteren Ausgabenkürzungen reagieren, die sich dann negativ auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht auswirken können (BVerfGE 79, 311, 341: kein Zwang zur Parallelpolitik; BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003 VerfGH 125/02 -, LVerfGE 14, 104, 130 = LKV 2004, 76, 81). Angesichts der anhaltenden strukturellen Defizite fehlt es aber an einem konjunkturellen Abschwung als alleinige Störungsursache.

Bereits das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass die Ursachen einer Störung, liegen sie ganz oder überwiegend im Fehlen einer Anpassung der Wirtschaftsstruktur an neue Gegebenheiten oder in einer schon bestehenden hohen Staatsverschuldung, schwerlich durch eine bloße Nachfrageausweitung oder Verhinderung eines Nachfrageabfalls ausgeräumt werden können (BVerfGE 79, 311, 339; BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003 - VerfGH 125/02 -, LVerfGE 14, 104, 130 = LKV 2004, 76, 81). Je nach den gegebenen Ursachen mag auch der Umstand, dass bei Ausgleich eines vorhandenen Haushaltsdefizits im Wege der Ausgabenkürzung oder Steuererhöhung ein weiterer Abschwung droht, eine erhöhte Kreditaufnahme allein nicht zu rechtfertigen; ohne dass andere haushalts- und finanzpolitische Maßnahmen hinzutreten, könnte sich die Situation in den folgenden Jahren wiederholen und gegebenenfalls - etwa durch Anwachsen des Schuldensockels - noch verschärfen (BVerfGE 79, 311, 339 f.). Soweit es sowohl konjunkturell als auch strukturell bedingte Mehrausgaben und Minderreinnahmen gegeben hat, obliegt es jedenfalls der Darlegungslast des Gesetzgebers, im Gesetzgebungsverfahren hier zu differenzieren. Das ist nicht erfolgt und war auch nicht deshalb verzichtbar, weil die Kreditaufnahme in den Zusammenhang mit der von Landtag und Landesregierung verfolgten mittelfristigen Konsolidierungspolitik gestellt wurde.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber zugebilligt, bei einer planwidrigen Deckungslücke, die nach der Einbringung des Haushaltsentwurfs entstanden war, und die geschlossen werden musste (Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG), eine erhöhte Kreditaufnahme für geeignet zu halten, eine Verstärkung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu vermeiden. Der Gesetzgeber bewahre sich damit den Handlungsspielraum für die Fortsetzung seiner Konsolidierungspolitik (vgl. BVerfGE 79, 311, 350 f.).

Die dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Grunde liegende Fallkonstellation ist nicht auf die Haushaltslage im Land Mecklenburg-Vorpommern zum Zeitpunkt der Gesetzesberatung über das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2003 übertragbar. Im vorliegenden Fall geht es um einen Nachtragshaushalt, der als Reaktion auf die Novembersteuerschätzung erst nach Ablauf des Haushaltsjahres beschlossen wurde. Hier bestand nur noch die Alternative, über eine Fehlbetragsregelung die Konsolidierungspolitik verschärft weiter zu betreiben.

c) Es hätte einer besonderen Darlegung bedurft, inwiefern die erst im Folgejahr 2004 beschlossene Erhöhung der Kreditermächtigung zur Störungsabwehr im Jahr 2003 geeignet sein konnte.

Es ist nicht ersichtlich, wie durch eine Kreditaufnahme auf Grund der erst im Februar 2004 beschlossenen Kreditermächtigung im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz für das Jahr 2003 wirksame haushaltspolitische Maßnahmen hätten eingeleitet oder auch nur eine passive Konjunkturpolitik hätte betrieben werden können, die geeignet waren, der speziellen Programmfunktion des Art. 65 Abs. 2 LV nachzukommen, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht wiederherzustellen oder dessen weitere Störung zu vermeiden.

Zum Zeitpunkt des Beschlusses des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 am 23.02.2004 war es nicht mehr möglich, für das abgelaufene Haushaltsjahr 2003 anstelle der Kreditaufnahme wirksame andere Maßnahmen wie Ausgabenkürzungen, Stellenabbau oder Vermögensveräußerungen zu tätigen. So konnten bereits die für 2003 eingeplanten Forderungsverkäufe von 50 Mio EUR nicht mehr für das Jahr 2003 kassenwirksam erfolgen. Das war auch für alle Beteiligten erkennbar. In der aktuellen Stunde zur wirtschaftlichen und finanziellen Situation Mecklenburg-Vorpommerns in der Sitzung des Landtages am 12.11.2003 (LT-PlenProt. 4/23) hat die Finanzministerin außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens ausgeführt, dass die Ausfälle in 2003 nicht durch weitere Minderausgaben ausgeglichen werden könnten. Weitere Mindereinnahmen könnten nicht abgefangen werden und deshalb müsse für 2003 ein Nachtrag vorgelegt werden, mit dem die Kreditermächtigung zur Schließung der Lücke beantragt werde.

Zwar gibt es eine Auslaufperiode, in der Buchungen als Ausnahme vom Jährigkeitsprinzip (- Kassenwirksamkeitsprinzip -, hierzu Gröpl in: Bonner Kommentar, GG, Art. 110, Rn. 124; Wendt/Elicker, VerwArch. 2005, 471, 494) auch noch im Folgejahr mit Wirkung für das vergangene Haushaltsjahr getätigt werden können. Diese ist jedoch erkennbar ausschließlich auf den Haushaltsvollzug bezogen, während Art. 65 LV an der Haushaltsplanung orientiert ist. Nichts anderes gilt für § 18 Abs. 3 LHO, nach dem von der Kreditermächtigung bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres Gebrauch gemacht werden kann. Diese Regelung ist erkennbar an der Besonderheit der Investitionsausgaben orientiert, die der Regelkreditobergrenze nach Art, 65 Abs. 2 Satz 1 LV zu Grunde liegen. Sie befreit nicht von den Anforderungen der speziellen Programmfunktion des Art. 65 Abs. 2 Satz 2 LV. Im Zeitpunkt des Erlasses des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 waren die Ausgaben bereits getätigt. Dass mit der Kreditermächtigung zusätzliche Maßnahmen in 2003 nachträglich finanziert werden sollten, für die es vorab noch keine Dekkung gab, hat der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren nicht dargelegt.

Würde es für die Annahme und Darlegung, Ziel und Zweck der Kreditaufnahme sei die Störungsabwehr, ausreichen, dass die Kreditaufnahme weitere Einsparungen vermeide und auf diese Weise dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht mittelbar zu Gute komme, wäre bei Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts jegliche durch Kredite zu deckende konsumtive Mehrausgabe gerechtfertigt. Dies widerspräche dem Ausnahmecharakter der eine Überschreitung der Kreditobergrenze zulassenden Regelung (NdsStGH, Urt. v. 10.07.1997 - StGH 10/95 -, NVwZ 1998, 1288; BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003 - VerfGH 125/02 -, LVerfGE 14, 104, 131 = LKV 2004, 76, 81).

4. Wenn das Haushaltsdefizit 2003 als Fehlbetrag in den Doppelhaushalt 2004/2005 übernommen worden wäre, hätte der Gesetzgeber für das Haushaltsjahr 2004/2005 die Möglichkeit gehabt, zu

entscheiden und politisch zu verantworten, ob über die auf Grund des Fehlbetrags aus 2003 aufzunehmenden Kredite hinaus noch weitere Kredite in einem Umfang aufzunehmen wären, die die Kreditobergrenze noch weiter überstiegen, oder ob andere konjunkturpolitische Maßnahmen ergriffen werden sollten. Dem Gesetzgeber wäre es auch trotz des Zeitdrucks möglich gewesen, den Fehlbetrag aus dem Haushalt 2003 in den Doppelhaushalt 2004/2005 einzubauen, da der Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 zeitgleich mit dem Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 in den Ausschüssen beraten worden ist.

II.

1. Auf Grund des aufgezeigten Verfassungsverstoßes ist Art. 1 Nr. 2 des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 mit Art. 65 Abs. 2 LV unvereinbar, soweit die Summe der Kreditermächtigungen die Grenze des Art. 65 Abs. 2 Satz 1 LV, also die eigenfinanzierten Investitionen, um "rd. 167 Mio EUR" übersteigt. Einer Aufhebung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 im Übrigen oder gar des gesamten Haushaltsgesetzes 2002/2003 bedarf es nicht. Zwar enthält jeder Haushaltsplan ein differenziertes Gefüge von Einnahme- und Ausgabeposten, das sich auf Grund bestimmter Prioritätssetzungen und Abwägungsentscheidungen als das Ergebnis einer politischen Gesamtentscheidung darstellt (so BVerfGE 79, 311, 340 f.). Vorliegend hat die Unvereinbarkeit des Art. 1 Nr. 2 des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 jedoch keine Auswirkungen auf die übrigen Einnahme- und Ausgabeposten. Das Defizit kann als Fehlbetrag in den Haushalt der Folgejahre übertragen werden, ohne dass hier andere Haushaltspositionen betroffen sind.

Die Unvereinbarkeitsfeststellung war innerhalb des Art. 1 Nr. 2 des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 zu beschränken, da der Gesetzgeber in den Haushaltsplan 2003 durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz ohne Verstoß gegen Art. 65 Abs. 2 Satz 2 LV noch bis zur Grenze des Art. 65 Abs. 2 Satz 1 LV weitere Kredite aufnehmen durfte.

2. Gemäß § 41 Satz 1 LVerfGG stellt das Landesverfassungsgericht in seiner Entscheidung die Nichtigkeit der beanstandeten Rechtsvorschrift fest, wenn es sie für unvereinbar mit der Verfassung hält. Danach war im Umfang der Unvereinbarkeit auch die teilweise Nichtigkeit von Art. 1 Nr. 2 des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 festzustellen.

Das Landesverfassungsgericht hat erwogen, ob Gründe für eine ausnahmsweise Beschränkung auf eine bloße Feststellung der Unvereinbarkeit bestehen. Soweit andere Landesverfassungsgerichte hinsichtlich der Rechtsfolgen in finanzwirtschaftlichen Zusammenhängen unterschiedlich zwischen Unvereinbarkeit und Nichtigkeit differenziert haben (vgl. nur BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003 - VerfGH 125/02 -, LVerfGE 14, 104 = LKV 2004, 76 mit Anm. Pestalozza, LKV 2004, 63; NdsStGH, Urt. v. 10.07.1997 - StGH 10/95 -, NVwZ 1998, 1288 mit Anm. Burghart, NVwZ 1998, 1262; VerfGH NRW, Urt. v. 02.09.2003 - VerfGH 6/02 -, unter www.justiz.nrw.de: in DÖV 2004, 121 wird die Rechtsfolge nicht konkret benannt), bedarf es hier wegen der Besonderheit des Falles keiner grundsätzlichen Entscheidung. Denn vorliegend geht es nicht um eine komplexe Rückabwicklung des gesamten (Nachtrags-) Haushaltes, sondern lediglich um eine punktuelle Korrektur, soweit die Regelkreditobergrenze überschritten worden ist.

Der Umstand, dass der Landtag der Landesregierung bereits die Entlastung für die Haushaltsführung des Jahres 2003 erteilt hat, steht einer Nichtigkeit nicht entgegen. Nicht die Verfassung hat sich am einfachen (Haushalts-)Recht zu orientieren, sondern umgekehrt hat das einfache Recht den Verfassungsvorgaben zu entsprechen.

III.

Im Übrigen ist das Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2003) vom 23.02.2004 (GVOBl M-V S. 55)

mit Art. 65 Abs. 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vereinbar. Der Normenkontrollantrag ist insoweit unbegründet und war deshalb in diesem Umfang zurückzuweisen.

D.

Das Landesverfassungsgericht weist wegen des danach verbleibenden Fehlbetrags auf Folgendes hin:

1. Auf Grund der Teilnichtigkeit des Art. 1 Nr. 2 des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 ist die im Gesetz genannte Kreditermächtigungssumme bis zur Regelkreditobergrenze wirksam. Von dem Haushaltsdefizit von 225 Mio EUR konnten somit noch Kreditermächtigungen in Höhe von ca. 58 Mio EUR für das Haushaltsjahr 2003 erteilt werden. Das Landesverfassungsgericht hat im Tenor den genauen Betrag ausdrücklich nicht festgelegt, da hier als Grenze der Kreditaufnahme nicht die geplanten Nettoinvestitionen, sondern auf Grund des bereits erfolgten Haushaltsvollzugs - die tatsächlichen Nettoinvestitionen zu Grunde zu legen sind.

Es bedarf somit nur hinsichtlich des Fehlbetrags, soweit er diese Grenze übersteigt ("rd. 167 Mio EUR"), einer rechnungsmäßigen Korrektur. Das kann entsprechend den Angaben des Sachverständigen derart erfolgen, dass die Deckungsquelle "Kredit" aus dem Haushaltsplan in einen "Fehlbetrag" umgebucht wird.

2. Von der in den Doppelhaushalt 2004/2005 zu übertragenden Restfehlbetragssumme darf im Haushaltsjahr 2004 kein Teilbetrag gebucht werden, da dieses Haushaltsjahr bereits abgelaufen und mit den dort veranschlagten Krediten die Regelkreditobergrenze in 2004 bereits überschritten worden ist. Eine nachträgliche Darlegung hinsichtlich der Eignung und Bestimmtheit der Erhöhung der Kreditermächtigungen um diesen Restfehlbetrag könnte sich schon zwangsläufig nicht mit Alternativen, die nunmehr nach Ablauf des Haushaltsjahres nicht mehr umsetzbar wären, auseinandersetzen. Im Übrigen war der Haushalt 2004 schon durch den fortgeschriebenen

Fehlbetrag von rd. 160 Mio EUR aus dem Haushaltsjahr 2002 vorbelastet gewesen (vgl. Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2003 vom 06.03.2003, S. 14).

3. Sofern der Gesetzgeber nach Ablauf des Haushaltsjahres 2004 einen Fehlbetrag in den Haushalt 2005 einzustellen hat, wird er zu berücksichtigen haben, dass eine bloße Verschiebung des Betrages in das Haushaltsjahr 2005 nicht zulässig wäre. Auch für diesen Haushalt gelten die Anforderungen des Art. 65 Abs. 2 LV in vollem Umfang (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 07.07.2005 - LVerfG 8/04 -).

B.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 32 Abs. 1, 33 Abs. 2 LVerfGG.

F.

Nach § 28 Abs. 2 LVerfGG hat der Ministerpräsident die Entscheidungsformel (I. des Urteilstenors) im Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern zu veröffentlichen.

Dr. Hückstädt

Wolf

Häfner

Steding

Prof. Dr. Wallerath

Söhnchen

Christiansen

### Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

Urteil vom 07. Juli 2005 - LVerfG 8/04

#### Leitsätze

- 1. Die in Art. 55 Abs. 2 LV vorgesehenen Beratungen eines Gesetzes in zwei Lesungen bezwecken den Schutz der Abgeordneten und Fraktionen sowie die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den demokratischen Meinungsbildungsprozess. Ein Verstoß gegen die Pflicht zur Beratung in zwei Lesungen führt grundsätzlich zur Nichtigkeit des Gesetzes.
- 2. Art. 55 Abs. 2 LV sieht für die Haushaltsgesetzgebung keine Ausnahmen vor. Als Ergänzungsvorlagen im Sinne von § 54 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtages können deshalb lediglich solche Vorlagen verstanden werden, die Änderungen umfassen, welche einer vorherigen Grundsatzberatung nicht bedürfen.
- 3. Die Überschreitung der Regelkreditobergrenze nach Art. 65 Abs. 2 Satz 1 LV oder die Einführung völlig neuer Sachregelungen müssen einer grundsätzlichen Erörterung in einer Ersten Lesung offen stehen.
- 4. Das in Art. 61 Abs. 4 LV geregelte zeitliche Bepackungsverbot dient der Normenklarheit sowie der Verfahrensbeschleunigung und bezweckt den Schutz von Parlament und Öffentlichkeit im Gesetzgebungsverfahren. Ein Verstoß gegen das Bepackungsverbot führt zur Nichtigkeit der Sachregelung.
- 5. Anders als bei einem Haushaltsbegleitgesetz schließt die Verknüpfung eines Haushaltsgesetzes mit materiell-rechtlichen Vorschriften in einem Artikelgesetz den Geltungsanspruch des zeitlichen Bepackungsverbots nicht aus.

# **Ablichtung**

## Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

Az.: LVerfG 8/04



Verkündet am: 07.07.2005

Bulla, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

## IM NAMEN DES VOLKES

#### URTEIL

### In dem Normenkontrollverfahren

auf Antrag der Mitglieder des Landtages Mecklenburg-Vorpommern

- 1. Michael Ankermann, Muschelring 7, 23968 Wismar,
- 2. Dr. Ulrich Born, Am Aubach 13, 19069 Pingelshagen,
- 3. Martin Brick, Lindenstraße 6 a, 19089 Barnin,
- 4. Lorenz Caffier, Mühlenstraße 61, 17235 Neustrelitz,
- Kerstin Fiedler-Wilhelm, Gundelachstraße 23 b, 17379 Ferdinandshof,
- 6. Harry Glawe, R.-Schumann-Straße 6, 18507 Grimmen,
- 7. Renate Holznagel, Nikolaistraße 2, 17109 Demmin,
- 8. Dr. Armin Jäger, Sonnenkamp 2, 19061 Schwerin,
- 9. Vincent Kokert, Egon-Erwin-Kisch-Straße 3, 17235 Neustrelitz,
- 10. Egbert Liskow, Kurzer Weg 21, 17493 Greifswald,
- 11. Ilka Lochner-Borst, Fritz-Reuter-Straße 28 d, 18299
  Laage,
- 12. Andreas Petters, Schwarzer Weg 3, 19230 Kirch Jesar,
- 13. Rainer Prachtl, Walwanusstraße 5, 17033 Neubrandenburg,
- 14. Eckhardt Rehberg, Schulstraße 12, 18337 Bartelshagen,
- 15. Torsten Renz, Bürgermeister-Dahse-Straße 13, 18273 Güstrow,
- 16. Wolfgang Riemann, Siemensstraße 19 c, 17459 Koserow,
- 17. Wolf-Dieter Ringguth, Willi-Bredel-Weg 12, 17248 Rechlin,
- 18. Beate Schlupp, An der Bullermühle 7, 17309 Jatznick,
- 19. Bernd Schubert, Gewerbering 3, 17398 Ducherow,
- 20. Gesine Skrzepski, Amselweg 18, 18609 Binz,

- 21. Dr. Henning von Storch, Schlossstraße 32, 18225 Kühlungsborn,
- 22. Karin Strenz, Techentiner Weg 49, 19399 Sehlsdorf,
- 23. Reinhardt Thomas, An den Buhnen 31, 18119 Rostock,
- 24. Udo Timm, Kiebitzmoor 9, 18528 Bergen auf Rügen,
- 25. Jörg Vierkant, Am Sund 38, 18445 Parow

#### Verfahrensbevollmächtigter:

Rechtsanwalt Dr. Axel Schmidt in Rechtsanwaltskanzlei Hardtke, Steffens & Partner, Marienstraße 28, 17489 Greifswald

#### gegen

das Gesetz zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 - HRG 2004/2005 -) vom 04. März 2004 (GVOBl M-V S. 74)

#### Beteiligte gemäß § 40 LVerfGG:

1. Landtag Mecklenburg-Vorpommern

#### Verfahrensbevollmächtigter:

Prof. Dr. Albert von Mutius, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Olshausenstraße 40, 24098 Kiel

2. Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern

#### Verfahrensbevollmächtigter:

Prof. Dr. Stefan Korioth, Donaustraße 16, 81679 München

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern durch

den Präsidenten Dr. Hückstädt,

den Vizepräsidenten Wolf,

den Richter Häfner,

die Richterin Steding,

den Richter Prof. Dr. Wallerath,

den Richter Söhnchen und

den Richter Christiansen

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

14. April 2005

#### für Recht erkannt:

I.

- 1. a) Art. 1 des Gesetzes zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 - HRG 2004/2005 -) vom 04. März 2004 (GVOBl M-V S. 74) ist mit Art. 55 Abs. 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern unvereinbar und deshalb nichtig.
  - b) Für das Haushaltsjahr 2005 wird angeordnet, dass die Haushaltsmittel auf der Grundlage der Ansätze im Haushaltsplan 2005 längstens bis zum 20. Oktober 2005 bewirtschaftet werden dürfen.
- 2. Art. 5 bis 8 des Gesetzes zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Haushaltsrechtsgesetz
  2004/2005 HRG 2004/2005 -) vom 04. März 2004 (GVOBl M-V
  S. 74) sind mit Art. 55 Abs. 2 der Verfassung des Landes
  Mecklenburg-Vorpommern unvereinbar und deshalb nichtig.
- 3. Art. 3 und 4 des Gesetzes zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 - HRG 2004/2005 -) vom 04. März 2004 (GVOB1 M-V

- S. 74) sind mit Art. 61 Abs. 4 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern unvereinbar und deshalb nichtig.
- 4. Art. 2 des Gesetzes zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005
   HRG 2004/2005 -) vom 04. März 2004 (GVOBl M-V S. 74) ist
  mit Art. 55 Abs. 2 und Art. 61 Abs. 4 der Verfassung des
  Landes Mecklenburg-Vorpommern vereinbar; insoweit wird der
  Normenkontrollantrag zurückgewiesen.

II.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei.
Außergerichtliche Kosten werden nicht erstattet.

#### Entscheidungsgründe:

A.

Mit dem am 04.06.2004 eingereichten Normenkontrollantrag wenden sich die 25 Mitglieder der CDU-Fraktion des Landtages Mecklenburg-Vorpommern gegen das Gesetz zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 - HRG 2004/2005 -) vom 04.03.2004 (GVOB1 M-V S. 74).

I.

1. Die Landesregierung brachte den Entwurf des Haushaltsrechtsgesetzes 2004/2005 (LT-Drs. 4/700) am 16.07.2003 in den Landtag ein. Dieser Entwurf enthielt in Art. 1 das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Mecklenburg-Vorpommern für die Haushaltsjahre 2004 und 2005 (Haushaltsgesetz 2004/2005), in Art. 2 die Festlegung der Verbundquoten des Kommunalen Finanzausgleichs, in Art. 3 die Aufhebung des § 8d des Landesrichtergesetzes

betreffend die Altersteilzeit für Richter, in Art. 4 eine Änderung des Verwaltungskostengesetzes und in Art. 5 Regelungen zum In-Kraft-Treten.

Am 27.08.2003 wurde der Gesetzentwurf in Erster Lesung im Landtag beraten und federführend an den Finanzausschuss überwiesen. Auf Grund der Steuerschätzung vom November 2003 und weiterer, insbesondere bundesgesetzlicher Regelungen für das Jahr 2004 zeichneten sich erhebliche Veränderungen bei Einnahmen und Ausgaben ab. An dem ursprünglich geplanten Termin für die Zweite Lesung, am 10.12.2003, hielt der Landtag nicht fest. Die Landesregierung beschloss in der Kabinettsitzung vom 16.12.2003 "Anpassungen zum Gesetz" und zugleich den Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 (LT-Drs. 4/945).

Am 22.12.2003 - noch vor ihrer Übersendung an die Präsidentin des Landtages - wurden "die Anpassungen" im Landtag unter dem Tagesordnungspunkt "Gesetzentwurf der Landesregierung: Entwurf eines
Gesetzes über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2003 [Erste Lesung] - Drucksache 4/945 - Darstellung der
Folgewirkungen für die Haushaltsjahre 2004 und 2005)" erörtert
(LT-PlenProt. 4/27, S. 1520 ff.).

Mit Schreiben vom 29.12.2003 übermittelte die Finanzministerin die beschlossenen "Anpassungen" zum Gesetz an die Präsidentin des Landtages mit der Bitte, diese dem Finanzausschuss zuzuleiten. Die "Anpassungen" (Anlage 1 zum Bericht des Finanzausschusses in LT-Drs. 4/1036) enthielten vielfältige Änderungen: In Art. 1 wurden die Haushaltssumme verändert (§ 1), die Kreditermächtigung erweitert (§ 2) und ein Stellenabbau geregelt (§ 20 neu). Art. 5 bis 8 wurden mit neuen materiellen Gesetzesinhalten hinzugefügt: Art. 5 regelt die Außerkraftsetzung des Landeserziehungsgeldgesetzes zum 01.05.2005, Art. 6 die Übertragung von Aufgaben auf das Landesförderinstitut, Art. 7 die Erhöhung der Schülermindestzahlen in § 45 des Schulgesetzes und Art. 8 die Ermächtigung zur Bekanntmachung

der Neufassung des Schulgesetzes. Art. 9 enthält den vormaligen Art. 5.

Durch die nachträglichen "Anpassungen" zum Gesetzentwurf wurde in Art. 1 § 2 die Kreditobergrenze des Art. 65 Abs. 2 LV erstmals überschritten. Der Gesetzentwurf enthielt in der Ursprungsfassung des § 2 eine Ermächtigung zur Kreditaufnahme i.H.v. 763,1 Mio EUR. Dieser Betrag überschritt die im Jahr 2004 geplanten eigenfinanzierten Investitionen i.H.v. 765,90 Mio EUR i.S.v. Art. 65 Abs. 2 Satz 1 LV nicht. Die Kreditermächtigung wurde durch die "Anpassungen" auf 892,4 Mio EUR erhöht und überstieg so die eigenfinanzierten Investitionen, deren Höhe sich durch die "Anpassungen" nicht geändert hat, um rund 127 Mio EUR.

Mit Schreiben vom 06.01.2004 übersandte die Präsidentin des Landtages die "Anpassungen" an den Vorsitzenden des Finanzausschusses. Dabei wies sie darauf hin, dass lediglich Art. 1, 2 und 9 Abs. 1 und 2 sowie die Änderungen zum Haushaltsplanentwurf 2004/2005 und die Erläuterungen zu den Einzelplänen und zum Stellenplan der Vorlage entsprechend § 54 Abs. 2 Geschäftsordnung des Landtages (GOLT) überwiesen würden. Die anderen in der Vorlage enthaltenen Artikel und deren Begründung sowie die Formulierungshilfen für die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes seien als Anregungen bzw. Informationen der Finanzministerin zu werten, die zur Einbeziehung in die Beratungen des Haushaltsplanes eines Antrages einer Fraktion in den Ausschussberatungen bedürften.

Die Koalitionsfraktionen der SPD und PDS im Finanzausschuss brachten die nicht überwiesenen Teile der "Anpassungen" am 08.01.2004 in den Finanzausschuss ein (ADrs. 4/357 - FA -) und billigten sie gegen die Stimmen der CDU-Fraktion (Bericht des Finanzausschusses LT-Drs. 4/1036 vom 17.02.2004, S. 51). Mit Beschlussempfehlung und Bericht vom 10.02.2004 (LT-Drs. 4/1020) übersandte der Finanzausschuss dem Landtag den geänderten Entwurf; ein ausführlicher Bericht folgte am 17.02.2004 (LT-Drs. 4/1036). Am nächsten Tag - am 18.02.2004 - wurde in der Dringlichkeitssitzung des Landtags das

Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 in der Fassung der Empfehlung des Finanzausschusses mit den "Anpassungen" beschlossen.

2. Das Gesetz zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 - HRG 2004/2005 -) vom 04.03.2004 lautet auszugsweise wie folgt:

### Art. 1 § 2 Kreditermächtigungen

- Das Finanzministerium darf zur Deckung der Ausgaben Kredite bis zum Höchstbetrag von
  - 892 265 700 EUR für das Haushaltsjahr 2004 und
  - 583 525 600 EUR für das Haushaltsjahr 2005 2. aufnehmen.

#### § 20 Stellenabbau

- (1) Von den im Haushaltsplan ausgewiesenen Planstellen und Stellen sind im Jahr 2004 insgesamt 2000 Stellen abzubauen. Das bedeutet, dass zusätzlich zu den bereits für 2004 ausgewiesenen 274 kw-Vermerken und Einsparvorgaben im Wert von 126 Stellen weitere 1600 Planstellen und Stellen bis zum 30. September 2004 wie folgt einzusparen (Es folgt eine Verteilung der Stellen auf die einzelnen Geschäftsbereiche)
- Art. 2 Gesetz zur Festlegung der Verbundquoten des Kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2004 und 2005
- Art. 3 Änderung des Landesrichtergesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern
- Art. 4 Änderung des Landesverwaltungskostengesetzes
- Art. 5 Änderung des Landeserziehungsgeldgesetzes
- Art. 6 Änderung des Gesetzes zur Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern
- Art. 7 Änderung des Schulgesetzes
  - § 45 wird wie folgt geändert:
  - a) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

... Für einen geordneten Schulbetrieb sind grundsätzlich folgende Schülermindestzahlen für die Bildung von Eingangsklassen festgelegt:
(Es folgen im Einzelnen die Festlegungen der Schülermindestzahlen)

#### Art. 8 Neufassung des Schulgesetzes

#### Art. 9 In-Kraft-Treten

- (1) Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 01. Januar 2004 in Kraft, soweit in den folgenden Absätzen nicht Abweichendes bestimmt ist.
- (2) Die Bestimmungen in Artikel 1 für das Haushaltsjahr 2005 treten am 01. Januar 2005 in Kraft.
- (3) Artikel 7 tritt am Tage nach seiner Verkündung und Artikel 8 am 01. August 2004 in Kraft.
- 3. Die globalen Minderausgaben im Gesamtplan des Haushaltsplans 2004/2005 (Anlage zum Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005) betragen für das Jahr 2004 insgesamt rund 98,6 Mio EUR. Das sind bei einer Haushaltssumme aus Art. 1 § 1 Ziff. 1 HRG 2004/2005 von 7.289.280 000 EUR ca. 1,35 % des Landeshaushalts.

II.

Die Antragsteller machen geltend, das Gesetz sei bereits formell verfassungswidrig, da das Gesetzgebungsverfahren nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden sei. Die "Anpassungen" seien nicht gemäß Art. 55 Abs. 2 LV in zwei Lesungen im Landtag beraten worden. § 54 Abs. 2 GO-LT, der die Möglichkeit eröffne, für den Sonderfall des Haushaltsgesetzes Ergänzungsvorlagen ohne Erste Lesung an den Finanzausschuss zu überweisen, reiche verfassungsrechtlich als Grundlage nicht aus. Die "Anpassungen" seien so wesentliche Änderungen des ursprünglichen Gesetzentwurfs, dass sie die grundsätzliche Befugnis zur inhaltlichen Änderung des Entwurfs durch die Ausschüsse überschritten. Mit der Einfügung der Art. 5 bis 8 in das Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 seien in verfassungswidriger Weise im Zusammenhang mit dem Haushaltsgesetz weitreichende und umfassende Änderungen des übrigen (materiellen) Landesrechts ohne

Grundsatzberatung vorgenommen worden. Statt der "Anpassungen" hätte die Landesregierung den Entwurf eines gesonderten Haushaltsbegleitgesetzes in den Landtag einbringen müssen.

Bereits im Finanzausschuss habe die CDU-Fraktion darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Haushaltsberatungen genügend Zeit vorhanden gewesen sei, ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren über das Plenum zu ermöglichen (LT-Drs. 4/1036 S. 47).

Ferner verstoße das Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 mit der Aufnahme der materiellen Vorschriften in den Artikeln 2 bis 8 gegen das Bepackungsverbot aus Art. 61 Abs. 4 LV. Zwar sei in Art. 1 HRG 2004/2005 (Haushaltsgesetz) selbst das Bepackungsverbot nicht verletzt worden, das Haushaltsrechtsgesetz als Artikelgesetz sei jedoch als gesetzgeberische Einheit zu verstehen. Das Gesetz verstoße sowohl gegen das sachliche als auch gegen das zeitliche Bepackungsverbot; sachlich überfrachte es das Haushaltsgesetz mit materiell-rechtlichen Regelungen, zeitlich gingen die Art. 2 ff. über die Jährlichkeit des Haushaltsgesetzes hinaus.

Darüber hinaus sei das Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 auch materiell-rechtlich verfassungswidrig, insbesondere sei die Überschreitung der Kreditobergrenze aus Art. 65 Abs. 2 Satz 1 LV nicht hinreichend begründet worden. Der Gesetzgeber dürfe sich nicht auf den Gesetzgeber des Vorjahres (für das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2003) berufen und nicht auf die Begründung des Bundesgesetzgebers zur Lage im Bund verweisen.

Zudem rügen die Antragsteller die globalen und bestimmte einzelplanspezifische Minderausgaben als verfassungswidrig. Die globalen Minderausgaben, nach denen über alle Haushaltstitel hinweg ein bestimmter Anteil gespart werden solle, verstießen gegen das Budgetrecht des Parlaments, die Verfassungsgrundsätze der Klarheit und Wahrheit des Haushaltsplans sowie den verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung bzw. Spezialität. Hinsichtlich der einzelplanspezifischen Minderausgaben begebe sich

07-JUL-2005 11:35

der Landesgesetzgeber seiner Haushaltshoheit und trete sie an die Landesregierung als Exekutive ab. Aus diesem Grunde sei auch der nach § 20 des Haushaltsgesetzes 2004/2005 der Exekutive vorgegebene Stellenabbau von 2000 Stellen verfassungswidrig. Der Gesetzgeber habe das Finanzministerium nicht ermächtigen dürfen, die kw-Vermerke ressortbezogen oder mit Zustimmung des Finanzausschusses ressortübergreifend zu verändern.

Die Antragsteller beantragen,

festzustellen, dass das Gesetz zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 - HRG 2004/2005 -) vom 04. Mårz 2004 (GVOBl M-V S. 74) mit der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern unvereinbar und nichtig ist,

hilfsweise,

festzustellen, dass das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Mecklenburg-Vorpommern für die Haushaltsjahre 2004 und 2005 (Haushaltsgesetz 2004/2005) vom 04. März 2004 (GVOBl M-V S. 74) mit seinen §§ 1,2 und 20 mit der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern unvereinbar und nichtig ist.

III.

Der Landtag und die Landesregierung beantragen,

die Anträge zurückzuweisen.

1. Der Landtag hålt die Anträge für zulässig, aber für unbegründet. Er führt aus, Art. 55 Abs. 4 LV sei eine auf die Ebene der Verfassung hochgezonte Geschäftsordnungsregelung. Wesentliche Änderungen von Gesetzentwürfen seien ein Problem der Gesetzesinitiative, da die jeweiligen Initianten nach der Einbringung des

Entwurfs nicht mehr Herr des Verfahrens seien. Das Haushaltsgesetz 2004/2005 und die angehängten Artikelgesetze seien eine gesetzgeberische Einheit. Das Verlangen der Antragsteller, nach der Hinzufügung von Artikeln erneut in die erste Beratung einzutreten, widerspreche Funktion und Praxis der Haushaltsbegleitgesetzgebung. Die Verabschiedung der Haushaltsbegleitgesetze stehe regelmäßig unter einem enormen Zeitdruck. Dem Parlament stehe gerade im Bereich der Haushaltsgesetzgebung eine umfassende Umgestaltungsbefugnis zu. Die Bearbeitungskompetenz der Ausschüsse werde nur dort überschritten, wo sie den ihnen mit dem Gesetzentwurf zugewiesenen Beratungsgegenstand verließen. Das sei hier nicht der Fall. Artikel 5 bis 8 des HRG 2004/2005 enthielten die Normierung von Leistungsbegrenzungen im Interesse der Kosteneinsparung und Haushaltskonsolidierung. Die Antragsteller hätten im Finanzausschuss uneingeschränkt parlamentarisch mitwirken können. Ihre Vertreter im Finanzausschuss hätten die Herstellung der Öffentlichkeit beantragen können.

Die Vorgehensweise der Haushaltsgesetzgebung 2004/2005 bei der Normierung globaler und einzelplanspezifischer Minderausgaben entspreche allgemein anerkannter und im Ergebnis verfassungsgerichtlich noch nicht verworfener Gesetzgebungspraxis. Entsprechend dem heutigen System der reformierten Haushaltsbewirtschaftung im Sinne einer Budgetierung werde insoweit in begrenztem Umfang der Exekutive mit den haushaltsbewirtschaftenden Stellen die Verantwortung zugewiesen, innerhalb des Etats beim Haushaltsvollzug Einsparungen zu erwirtschaften. Im Haushaltsverfassungsrecht sei die Verantwortung zwischen parlamentarischer Gesetzgebung einerseits und Haushaltsbewirtschaftung andererseits stärker vermischt als bei der allgemeinen (auch materiellen) Gesetzgebung. Über die Informationspflichten sei ein Controlling durch den Landtag möglich. Der aus Art. 61 LV folgende Grundsatz der Spezialität müsse so interpretiert werden, dass eine gewisse Flexibilität der Haushaltsführung (etwa durch Budgetierung) noch möglich sei.

Der Stellenabbau sei quantitativ von untergeordneter Bedeutung. Der Gesetzgeber habe hier die wesentliche Entscheidung selbst getroffen.

2. Die Landesregierung hält die Normenkontrollanträge für unzulässig. Die Unzulässigkeit ergebe sich bereits aus der Formulierung der Anträge. Die pauschale Behauptung eines Verstoßes gegen die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern reiche nicht aus. Eine Feststellung der Unvereinbarkeit und Nichtigkeit des Gesetzes sei nicht möglich. Die Unvereinbarerklärung sei nur eine in Ausnahmefällen vorgesehene Entscheidungsvariante.

Die Anträge seien auch unbegründet. Das Gesetzgebungsverfahren habe den Anforderungen des Art. 55 Abs. 2 LV entsprochen. Diese seien hier vor dem Hintergrund der Besonderheiten des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens zu sehen. Die Änderungsliste für Art. 1 des Haushaltsrechtsgesetzentwurfs 2004/2005 habe nur bezweckt, die Beratung des Finanzausschusses auf die veränderte Datengrundlage zu stellen. Die Einbeziehung der Sachregelungen der Art. 5 bis 8 falle in den Erwägungs- und Entscheidungsbereich des Finanzausschusses. Der Zusammenhang zwischen der Gesetzesvorlage und dem späteren Gesetz werde (erst) gesprengt, wenn die Gesetzesvorlage im Laufe der Beratungen "denaturiert" werde. Das Denaturierungsverbot schütze den Initianten und nicht das Gesetzgebungsorgan Parlament als solches. Im Übrigen könnten nur evidente Verfahrensfehler zur verfassungsrechtlichen Beanstandung führen.

Hinsichtlich der Ermächtigung zur Kreditaufnahme hält die Landesregierung die Kreditfinanzierung nicht für subsidiär zu den sonstigen Haushaltsdeckungsmitteln. Die erhöhte Kreditaufnahme stehe
im Einklang mit den verfahrensbezogenen und inhaltlichen Anforderungen des Art. 65 Abs. 2 LV. Ihre Wirkungen, auch im Vergleich
mit weiteren Einsparungen und hinsichtlich der Eignung und Erforderlichkeit einer Störungsabwehr, habe der Gesetzgeber hinreichend
und im Rahmen seines Beurteilungsspielraums dargelegt.

Das Bepackungsverbot sei nicht verletzt. Es sei als historisches Relikt aus der Zeit des Konstitutionalismus weit auszulegen.

Die Höhe der globalen Minderausgaben sei mit rund 1,3 % des Haushaltsvolumens noch im zulässigen Rahmen. Auch die einzelplanspezifischen Minderausgaben und der in Art. 1 § 20 HRG 2004/2005 festgeschriebene Stellenabbau seien materiell-rechtlich verfassungsgemäß.

IV.

Das Landesverfassungsgericht hat in der mündlichen Verhandlung Herrn Dr. Schweisfurth, Präsident des Landesrechnungshofes, als Sachverständigen gehört.

В.

Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

I.

Gemäß Art. 53 Nr. 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LV) in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Nr. 2 und §§ 39 ff. des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (Landesverfassungsgerichtsgesetz - LVerfGG -) entscheidet das Landesverfassungsgericht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle über die sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Die 25 antragstellenden Landtagsabgeordneten sind zusammen für dieses Verfahren antragsberechtigt. Der Antrag kann durch ein Drittel der Mitglieder des Landtages gestellt werden. In der vierten Wahlperiode, in die das Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 fällt, hat der Landtag 71 Mitglieder.

Die Antragsteller sind der Begründungspflicht nach § 39 Abs. 2 Nr. 1 LVerfGG hinreichend nachgekommen. Sie halten das Haushalts-rechtsgesetz 2004/2005, wie aus dem Antrag und seiner Begründung ersichtlich, für nichtig. In der Antragsbegründung haben die Antragsteller mehrere Verstöße gegen konkrete Verfassungsnormen, wie Art. 55 Abs. 2, Art. 61 Abs. 4 und Art. 65 Abs. 2 LV, benannt.

Die Zulässigkeit des Antrages steht auch nicht insoweit in Frage, als Art. 1 HRG 2004/2005 als Haushaltsgesetz ein Gesetz im formellen Sinne ist. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung besteht darin Einigkeit, dass auch ein nur formelles Gesetz Gegenstand eines Normenkontrollantrages sein kann (vgl. BVerfGE 79, 311, 326; 20, 56, 89 f.).

II.

Die Normenkontrollklage ist nicht auf Grund des teilweise abgelaufenen Geltungszeitraums des Haushaltsrechtsgesetzes 2004/2005 - nach Ablauf des Haushaltsjahres 2004 - teilweise unzulässig. Der Zeitablauf führt insoweit nicht zu einer Unzulässigkeit des Normenkontrollantrages, als sich das Gesetz auf das Haushaltsjahr 2004 bezieht. Der Normenkontrollantrag ist im Jahr 2004 - also noch zum Geltungszeitraum des Gesetzes - eingereicht worden. Welche Bedeutung insoweit dem Umstand zukommt, dass das Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 hinsichtlich des bereits abgelaufenen Haushaltsjahres 2004 noch verschiedene Rechtswirkungen bis hin zur Rechnungslegung und -prüfung sowie zur Entlastung der Regierung entfaltet, kann hier offen bleiben (vgl. hierzu einerseits BVerfGE 20, 56, 93 f.; andererseits BVerfGE 79, 311, 327 f.).

Die Antragsteller haben ein schützenswertes objektives Rechtsschutzinteresse daran, mit dem Antrag zu verhindern, dass sich eine verfassungsrechtlich zweifelhafte Normensetzung jährlich wiederholen könnte (hierzu auch BVerfGE 20, 56, 93; 79, 311, 328; 97, 198, 213; BerlverfGH, Urt. v. 31.10.2003 - VerfGH 125/02 -, LVerfGE 14, 104 = LKV 2004, 76).

C.

Der Normenkontrollantrag ist überwiegend begründet.

Art. 1 des Haushaltsrechtsgesetzes 2004/2005 - HRG 2004/2005 - steht nicht im Einklang mit Art. 55 Abs. 2 LV (I.). Ebenso verhält es sich mit Art. 5 bis 8 HRG 2004/2005 (II.). Ob Art. 1 HRG 2004/2005 daneben auch gegen Art. 61 Abs. 1 LV wegen der globalen Minderausgaben verstößt, kann deshalb dahinstehen (III.). Art. 3 und 4 HRG 2004/2005 verstoßen gegen das Bepackungsverbot aus Art. 61 Abs. 4 LV (IV.). Art. 2 HRG 2004/2005 bleibt von den Verstößen des Haushaltsrechtsgesetzes 2004/2005 gegen die Landesverfassung unberührt (V.).

I.

Art. 1 HRG 2004/2005 überschreitet in § 2 des Haushaltsgesetzes 2004/2005 die Kreditobergrenze des Art. 65 Abs. 2 Satz 1 LV, ohne dass diese Überschreitung in einer Grundsatzberatung (Erste Lesung) im Landtag debattiert worden ist. Das verstößt gegen Art. 55 Abs. 2 LV.

Nach dieser Verfassungsnorm setzt ein Gesetzesbeschluss des Landtages eine Grundsatzberatung und eine Einzelberatung voraus. Diese verfassungsrechtliche Anforderung setzen §§ 47 bis 52 der Geschäftsordnung des Landtages (GO-LT) um. Nach § 48 Abs. 1 Satz 1 GO-LT werden in der Ersten Lesung in der Regel die Grundsätze des Gesetzentwurfs beraten; nach Abs. 2 Satz 1 GO-LT findet eine Abstimmung über den Gesetzentwurf nicht statt; abgestimmt wird nur über Anträge auf Ausschussüberweisung. Gemäß § 49 Abs. 4 GO-LT ist Grundlage für die Zweite Lesung die in der Beschlussempfehlung des Ausschusses unterbreitete Fassung des Gesetzentwurfs, wenn der Ausschuss Änderungen vorgeschlagen hat. § 51 GO-LT schreibt vor,

dass nach Schluss der Zweiten Lesung über den Gesetzentwurf im Ganzen abgestimmt wird.

Zwar wurde das Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 in der Landtagssitzung vom 27.08.2003 (LT-PlenProt. 4/18) in Erster Lesung beraten, jedoch in der Fassung des Entwurfs der Landesregierung (LT-Drs. 4/700). In dieser Fassung wurde die Kreditobergrenze des Art. 65 Abs. 2 Satz 1 LV eingehalten. Der Kreditermächtigung von 763,1 Mio EUR standen 765,9 Mio EUR an veranschlagten eigenfinanzierten Nettoinvestitionen gegenüber. Erst in den von der Landesregierung am 16.12.2003 beschlossenen "Anpassungen" zum Gesetz überstieg die Kreditermächtigungssumme von nunmehr 892,4 Mio EUR die eigenfinanzierten Nettoinvestitionen um rund 127 Mio EUR. Die "Anpassungen" wurden selbst nicht in Erster Lesung beraten, sondern gemäß § 54 Abs. 2 GO-LT als Erganzungsvorlage zu dem Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes federführend an den Finanzausschuss und mitberatend an den jeweiligen Fachausschuss überwiesen. Nach dieser Bestimmung überweist der Präsident Ergänzungsvorlagen ohne Erste Lesung federführend an den Finanzausschuss und mitberatend an den jeweiligen Fachausschuss.

Der Rückgriff auf Ergänzungsvorlagen nach § 54 Abs. 2 GO-LT ist jedoch nicht unbegrenzt möglich. Dem steht Art. 55 Abs. 2 LV entgegen.

Wortlaut, genetische und teleologische Auslegung des Art. 55 Abs. 2 LV ergeben, dass die erforderliche Grundsatzberatung in der Ersten Lesung nicht verzichtbar ist. Sinn und Zweck einer Grundsatzberatung ist es, das politische Thema im Allgemeinen zu erörtern und die politischen Grundsätze auszutauschen, ohne dabei auf die Details des Normengeflechts im Einzelnen eingehen zu müssen. Danach kommt der Grundsatzberatung ein eigenständiger Stellenwert zu, der sich einer Vermischung mit der Einzelberatung entzieht.

Die Beratung in zwei Lesungen bezweckt den Schutz der im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Abgeordneten und Fraktionen, insbesondere der politischen Minderheiten (Opposition), im politischen Meinungsbildungsprozess sowie die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die demokratische Auseinandersetzung. Einer vorgelagerten Grundsatzberatung bedarf es zunächst, um die Stellung des einzelnen Abgeordneten aus Art. 22 LV zu schützen. Ihm soll es ermöglicht werden, sich eine Meinung im Diskurs über den Gesetzentwurf bilden und ihn beurteilen zu können. Überdies soll die parlamentarische Kontrolle ermöglicht und die Öffentlichkeit zu einem frühen Zeitpunkt über gesetzgeberische Maßnahmen unterrichtet werden (näher Gröpl, LKV 2004, 438). Eben dies war auch die Vorstellung des historischen Verfassungsgebers, wonach die Zahl von zwei Lesungen "als Mindestregelung zu interpretieren" ist (vgl. Abschlussbericht der Verfassungskommission LT-Drs. 1/3100 vom 07.05.1993, S. 153, zu Art. 55 LV).

Art. 55 Abs. 2 LV sieht für die Haushaltsgesetzgebung keine Ausnahme vor. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass diese Bestimmung mit dem Erfordernis von zwei Lesungen im Bund und in anderen Ländern eine lediglich geschäftsordnungsmäßig geregelte Verfahrensfrage betrifft. Diese auf die Verfassungsebene gehobene Verfahrensregelung beansprucht die gleiche Verbindlichkeit wie andere Normen der Verfassung auch und ist der Disposition des einfachen Gesetzgebers entzogen. Diese Norm beansprucht deshalb auch bei der Haushaltsgesetzgebung - unabhängig von dem mit dieser typischerweise verbundenen Zeitdruck - Geltung.

Vor diesem Hintergrund können – einschränkend – als Ergänzungsvorlage im Sinne von § 54 Abs. 2 GO-LT lediglich solche Vorlagen verstanden werden, die Änderungen umfassen, welche einer vorherigen Grundsatzberatung nicht bedürfen. Das sind insbesondere solche, die bei veränderten Daten, wie hier der Steuerschätzung aus November 2003, dazu dienen, Beratungen des Finanzausschusses auf eine neue Datengrundlage zu stellen, ohne den für die Entscheidung maßgeblichen verfassungsrechtlichen Rahmen zu verändern.

Art. 1 § 2 HRG 2004/2005 in der Fassung der "Anpassungen" ist keine Ergånzungsvorlage in diesem Sinne. Durch die erstmalige Überschreitung der Kreditobergrenze wurde im laufenden Gesetzgebungsverfahren der rechtliche Maßstab für die Kreditaufnahme veråndert. Art. 65 Abs. 2 Satz 2 LV sieht für diese Überschreitung besondere Voraussetzungen vor, die über die allgemeinen Anforderungen für eine Kreditaufnahme nach Art. 65 Abs. 2 Satz 1 LV hinausgehen. Danach sind Ausnahmen von der Kreditobergrenze nur zur Abwehr einer ernsthaften und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung oder unmittelbaren Bedrohung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes zulässig. Darüber hinaus muss nach Satz 3 die erhöhte Kreditaufnahme nach Umfang und Verwendung bestimmt und geeignet sein, derartige Störungen oder unmittelbare Bedrohungen abzuwehren. Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist das Vorliegen dieser Voraussetzungen zudem im Gesetzgebungsverfahren besonders darzulegen (vgl. grundlegend BVerfGE 79, 311 ff.; dem folgend BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003 -VerfGH 125/02 -, LVerfGE 14, 104, 120 = LKV 2004, 76, 78; LVerfG M-V, Urt. v. 07.07.2005 - LVerfG 7/04 - zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2003; NdsStGH, Urt. v. 10.07.1997 - StGH 10/95 -, NVwZ 1998, 1288, 1290).

Angesichts der dargelegten Bedeutung des Art. 55 Abs. 2 LV konnte deshalb auf eine öffentliche (Grundsatz-)Debatte im Landtag über die Verschuldung nicht verzichtet werden. Ob einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder unmittelbaren Bedrohung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes durch höhere Kredite oder durch andere haushalts- oder wirtschaftspolitische Maßnahmen entgegengewirkt werden soll, muss einer eigenen grundsätzlichen Beratung, wie sie durch eine Erste Lesung vorgesehen ist, offen stehen.

Nur eine solche Grundsatzdebatte bietet die Gelegenheit, die Auswirkungen der Kreditaufnahme über die Grenze der eigenfinanzierten Nettoinvestitionen hinaus grundsätzlich und auch im Hinblick auf

die Folgen für zukünftige Generationen durch die Zunahme der Gesamtverschuldung und der Schuldenlast abzuwägen und zu bedenken. Die Beratung über die Mittelfristige Finanzplanung 2003 - 2007 in Erster Lesung in der Sitzung vom 27.08.2003 konnte diese neue Situation noch nicht berücksichtigen.

Die Beratungen über die "Anpassungen" im Rahmen der Ersten Lesung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 und der "Darstellung der Folgewirkungen für die Haushaltsjahre 2004 und 2005" in der Dringlichkeitssitzung des Landtages am 22.12.2003 konnte die erforderliche Grundsatzdebatte nicht ersetzen. Zu diesem Zeitpunkt lag ein Gesetzentwurf in Form der "Anpassungen" mit Erläuterungen dem Landtag noch nicht vor.

Zwar ist im Gesetzentwurf zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2003 (LT-Drs. 4/945 S. 8 ff.) unter der Überschrift: "Anpassung des Haushaltsplan-Entwurfs 2004/2005" vermerkt, dass die Einhaltung der Regelkreditobergrenze nicht mehr umsetzbar sei (S. 8), auch ist die pauschale Einsparvorgabe von 40,7 Mio EUR jährlich enthalten (S. 9) und die Aufhebung des Landeserziehungsgeldgesetzes genannt (S. 10), im Personalbereich geht der Entwurf von Einsparungen von 61 Mio EUR für das Jahr 2004 aus (S. 9). Diese Zusatzinformationen im Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2003 konnten eine förmliche Einbringung im Rahmen einer Ersten Lesung zu den "Anpassungen" des Haushaltsrechtsgesetzes 2004/2005 nicht ersetzen. Tatsächlich ist die maßgebliche Vorlage für die "Anpassungen" erst nach der Ersten Lesung des Haushaltsrechtsgesetzes 2004/2005 am 27.08.2003 und nach der Sitzung des Landtages zur Ersten Lesung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2003 am 22.12.2003, nämlich erst mit Schreiben der Finanzministerin vom 29.12.2003 an die Präsidentin des Landtages, übersandt worden.

Es kommt somit aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht darauf an, dass die Finanzministerin in ihrer Rede im Landtag am 22.12.2003 ausführlich auf die "Anpassungen" eingegangen ist und ob dem

erwidernden Oppositionsführer die (richtige) Anpassungsliste überhaupt bekannt gewesen ist. Denn die Erklärungen der Finanzministerin hierzu erfolgten nicht in dem hier maßgeblichen formellen Gesetzgebungsverfahren zum Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005.

Ebensowenig konnten die ausführlichen Beratungen über die "Anpassungen" im federführenden Finanzausschuss und in den weiteren beteiligten Ausschüssen die Erste Lesung im Landtag ersetzen. Die Ausschüsse tagen in der Regel nichtöffentlich (Art. 33 Abs. 3 LV i.V.m. § 17 GO-LT). So ist der Meinungsbildungsprozess in der Öffentlichkeit erheblich erschwert. Eine Beratung allein in den Ausschüssen entspricht nicht der notwendigen Transparenz des Verfahrens. Schon deshalb kommt es, entgegen der Ansicht des Landtages, auch nicht darauf an, dass die Mitglieder der CDU-Fraktion im Ausschuss die öffentliche Beratung hätten beantragen können. Der Schutz der Öffentlichkeit darf nicht von anderen abhängen, so dass sich die Frage, ob sich die Koalitionsfraktionen im Ausschuss einem solchen Antrag der Minderheitsfraktion nicht entgegengestellt hätten, nicht stellt. Entscheidend ist, dass die Öffentlichkeit des Verfahrens tatsächlich nicht in dem Umfang, wie in Art. 55 Abs. 2 LV vorausgesetzt, gewahrt wurde.

Offen bleiben kann, ob Art. 1 § 20 HRG 2004/2005 mit einem zusätzlichen Stellenabbau von 1600 Stellen auf Grund der erheblichen quantitativen Abänderung des Gesetzentwurfs für sich allein gegen Art. 55 Abs. 2 LV verstößt.

II.

Die mit den "Anpassungen" vom Finanzausschuss in den Gesetzentwurf erfolgte Aufnahme der Art. 5 bis 8 HRG 2004/2005 steht ebenfalls nicht im Einklang mit Art. 55 Abs. 2 LV. Diese Artikel wurden nicht durch die Präsidentin des Landtages dem Finanzausschuss als Ergänzungsvorlage überwiesen, sondern sollten nach ihrem Übersendungsschreiben an den Vorsitzenden des Finanzausschusses vom 06.01.2004 als Anregungen bzw. Informationen der Finanzministerin

verstanden werden, die zur Einbeziehung in die Beratungen des Haushaltsplanes eines Antrages einer Fraktion in den Ausschussberatungen bedürften.

Die Präsidentin des Landtages hat - wie der Landtag in der mündlichen Verhandlung erklärt hat - bei zeitbedingt grober Prüfung keine Feststellung getroffen, dass konkrete Bezugspunkte zum Haushaltsgesetzentwurf vorgelegen hätten, und daher diese Neuregelungen als Material für den Ausschuss weitergeleitet. Dabei habe sie die Vorstellung gehabt, dass der Finanzausschuss auf Grund seiner allgemeinen Abänderungsbefugnis selbst über die Einbeziehung entscheide. Eine solche Einbeziehung sei in der parlamentarischen Praxis verbreitet. Die Landesregierung hat dazu ergänzt, dass bereits ein Artikelgesetzentwurf vorgelegen habe und dieser lediglich um die Art. 5 bis 8 erweitert worden sei.

Indessen bestimmt sich der Umfang der allgemeinen Abänderungsbefugnis des Finanzausschusses nach Art. 55 Abs. 2 LV. Daraus folgt, dass Änderungen, die so wesentlich sind, dass sie einer Grundsatzberatung bedürfen, nicht durch den Finanzausschuss vorgenommen werden dürfen. Dies gilt nicht nur - wie bereits ausgeführt - für die erstmalige Überschreitung der Regelkreditobergrenze aus Art. 65 Abs. 2 Satz 1 LV, sondern auch für die Regelung neuer Sachbereiche.

zwar bestand eine haushaltsmäßige Verknüpfung zwischen den neu eingefügten Artikeln und dem ursprünglichen in der Ersten Lesung beratenen Gesetzentwurf. Eine solche Verknüpfung vermag jedoch regelmäßig nicht zu genügen, um auf eine Erste Lesung bei völlig neuen Sachregelungen verzichten zu können (so auch Gröpl, LKV 2004, 438, 442). Art. 5 bis 8 enthalten solche völlig neuen Sachregelungen. Insbesondere Art. 7 HRG 2004/2005 verdeutlicht mit der Festlegung der Schülermindestzahlen, dass die materiellrechtlichen Regelungen nicht lediglich leistungsbegrenzende Normen sind, sondern auch bedeutsame Sachfragen regeln. So ist die

Festlegung von Schülermindestzahlen unbeschadet ihrer haushaltsmäßigen Auswirkungen vor allem auch eine bildungspolitische Frage.

Auch die Verklammerung der Regelungen der neuen Sachbereiche mit dem Haushaltsgesetz durch das Artikelgesetz macht die erforderliche Erste Lesung über diese neuen Gesetzesmaterien nicht entbehrlich. Denn insoweit kommt es auf die Inhalte der Regelungen an und nicht auf die formale Einkleidung in ein "Mantelgesetz". Unbeschadet des sachlichen Zusammenhangs mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen dürfen diese Sachregelungen angesichts der damit verbundenen materiellen Veränderungen der rechtlichen Ausgangslage für den Bürger nicht einer grundsätzlichen öffentlichen Erörterung in dem maßgeblichen Gesetzgebungsverfahren entzogen werden.

Das Landesverfassungsgericht verkennt nicht den erheblichen Zeitdruck, unter dem die Haushaltsberatungen im Landtag und in den Ausschüßen stehen. Dennoch kann das nicht zu einer Praxis führen, die sich nicht mit Art. 55 Abs. 2 LV in Einklang bringen lässt. Zwar enthält die Haushaltsgesetzgebung das allgemeine Gesetzgebungsverfahren modifizierende Sonderbestimmungen, um die Haushaltsgesetzgebung zu vereinfachen und zu beschleunigen. Dieses Verfahren eröffnet aber keine Möglichkeit, von den allgemeinen Anforderungen an die Gesetzgebung bei materiell-rechtlichen Regelungen abzusehen (vgl. Stober, DÖV 1984, 265, 266).

Im Übrigen lässt sich nicht feststellen, dass eine Erste Lesung über die in den Art. 5 bis 8 enthaltenen Regelungen nicht zeitnah hätte durchgeführt werden können.

#### III.

Ob Art. 1 HRG 2004/2005 mit den in den Haushaltsplänen 2004 und 2005 eingestellten allgemeinen und einzelplanspezifischen globalen Minderausgaben in Höhe von insgesamt 98,6 Mio EUR mit Art. 61 Abs. 1 Satz 1 LV vereinbar ist, bedarf auf Grund der vorgenannten

Verfassungsverstöße keiner weiteren Auseinandersetzung und Entscheidung.

IV.

Anders als die Art. 1 sowie 5 bis 8 HRG 2004/2005 halten sich die Art. 3 (Altersteilzeit für Richter) und 4 (Änderung von Gebührenregelungen für Kommunen) des Haushaltsrechtsgesetzes 2004/2005 innerhalb des von Art. 55 Abs. 2 LV gesteckten Rahmens. Sie waren bereits Gegenstand der Ersten Lesung am 27.08.2003. Jedoch sind sie nicht mit dem in Art. 61 Abs. 4 Satz 1 LV festgeschriebenen Bepackungsverbot vereinbar.

1. Danach dürfen in das Haushaltsgesetz nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Landes sachliches Bepackungsverbot - und auf den Zeitraum - zeitliches Bepackungsverbot - beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Es kann dahinstehen, ob die Art. 3 und 4 HRG 2004/2005 dem sachlichen Bepackungsverbot ausreichend Rechnung tragen (hierzu insbesondere Stern, Staatsrecht, Bd. II, 1980, S. 1253; NdsStGH, DVBl 1997, 119 mit abweichender Meinung der Richter Starck und Hedergott). Jedenfalls verstoßen sie gegen das zeitliche Bepackungsverbot.

Die Bedeutung des zeitlichen Bepackungsverbots - wie allgemein des Bepackungsverbots - hat sich seit seiner Entstehung im Konstitutionalismus gewandelt. Sie ist jedoch in der parlamentarischen Demokratie, wie schon die ausdrückliche Aufnahme des Verbots in Art. 64 Abs. 4 Satz 1 LV zeigt, nicht verloren gegangen (siehe Siekmann in: Sachs [Hrsg.], GG, 3. Aufl. 2003, Art. 110 Rn. 87 m.w.N.). Die Funktion des zeitlichen Bepackungsverbots besteht heute vor allem darin, die Gefahr der Überfrachtung und der Unübersichtlichkeit des Haushaltsgesetzes zu vermeiden und Haushaltsberatungen klar zu strukturieren. Insofern dient es der Normenklarheit und der Verfahrensbeschleunigung (Heun in: Dreier [Hrsg.], GG, Bd. III, 2000, Art. 110 Rn. 41). Es bezweckt damit

auch den Schutz der Öffentlichkeit und des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren, nicht zuletzt der Parlamentsminderheit. Diese sollen vor Überraschungsentscheidungen geschützt werden, die unter dem Zeitdruck der Haushaltsgesetzgebung zustande kommen und auf Dauer angelegte Regelungen mit materiell-rechtlichem Bedeutungsgehalt und den ihnen eigenen Umsetzungsproblemen betreffen. Das Bepackungsverbot steht somit nicht zur Disposition des einfachen Haushaltsgesetzgebers.

Entgegen der Auffassung des Landtages und der Landesregierung ist die Geltung des zeitlichen Bepackungsverbots nicht dadurch eingeschränkt, dass es sich vorliegend um ein Artikelgesetz handelt, in dem das Haushaltsgesetz 2004/2005 als Art. 1 mit anderen Artikeln zum Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 verknüpft worden ist. Diese Gesetzestechnik kann den Geltungsanspruch des Art. 61 Abs. 4 Satz 1 LV nicht mindern; sie vermag die durch Art. 61 Abs. 4 LV errichtete Sperre nicht zu überwinden. Tatsächlich wird in Mecklenburg-Vorpommern gemäß § 51 GO-LT nach Schluss der Zweiten Lesung über den Gesetzentwurf im Ganzen abgestimmt. Ein isolierter Gesetzesbeschluss nur zu Art. 1 (Haushaltsgesetz) scheidet somit bei einem Artikelgesetz aus. Zu einem Haushaltsgesetz mit einem Haushaltsbegleitgesetz gibt es dagegen zwei Gesetzesbeschlüsse, für die jeweils eine Grundsatz- und eine Einzelberatung erforderlich sind. Folgerichtig ist deshalb in der heutigen Staatspraxis überwiegend anstelle der materiell-rechtlichen Regelungen im Artikelgesetz ein vom Haushaltsgesetz abgetrenntes Haushaltsbegleitgesetz anzutreffen, um die damit verbundenen legislatorischen Ziele zu erreichen.

2. Das Haushaltsgesetz als Jahres- oder Zweijahresgesetz schließt die Aufnahme von Vorschriften mit Dauerrechtscharakter - wie sie hier geschehen ist - aus.

Während für Art. 1 HRG 2004/2005 (Haushaltsgesetz 2004/2005) das Jährlichkeitsprinzip gilt, das Haushaltsgesetz also mit Ablauf des Geltungszeitraums automatisch außer Kraft tritt, ohne dass es hierfür einer besonderen Regelung bedarf, sind die materiell-

rechtlichen Regelungen der Art. 3 und 4 HRG 2004/2005 in ihrer Geltungsdauer weder nach ihrem Wortlaut noch durch eine ausdrückliche Regelung über das Außer-Kraft-Treten beschränkt (vgl. demgegenüber die Regelungstechnik in dem vom Bundessozialgericht in BSGE 37, 145 entschiedenen Fall). Dem Gesetz lässt sich nicht entnehmen, dass die Regelungen von vornherein nur für eine Übergangszeit bis zu einer entsprechenden Regelung im eigentlichen Sachgesetz gelten sollen. Dafür, dass der Gesetzgeber selbst von einer Jährlichkeit der Regelungen ausging und diese stets in die Haushaltsgesetze wieder aufnehmen wollte (zu einem solchen Fall VerfGH NRW, Urt. v. 14.05.1996 - VerfGH 5/95 -, NVwZ 1997, 57), ergibt sich nichts. Es ist von keiner Seite in Abrede gestellt worden, dass der Gesetzgeber selbst von einer Dauerregelung ausgegangen ist.

Schließlich verbietet sich auch die Annahme einer "automatischen" Erstreckung des Jährlichkeitsprinzips auf materiell-rechtliche Regelungen, die mit dem Haushaltsgesetz verbunden sind (anders NdsStGH, Beschl. v. 31.10.1996 - StGH 4/96 -, DVBl 1997, 119). Zwar wird in Rechtsprechung und Literatur verschiedentlich vertreten, materiell-rechtliche Regelungen seien im Haushaltsgesetz ein Fremdkörper, sie seien jedoch nicht per se unzulässig, sondern lediglich auf die Geltungsdauer des Haushaltsgesetzes beschränkt (vgl. NdsStGH a.a.O.; Elles, Die Grundrechtsbindung des Haushaltsgesetzgebers, 1996, S. 172; s. a. die umfängliche Diskussion zu § 44a BHO und den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen bei Grawert, DVBl 1981, 1029 ff.; Stober, DÖV 1984, 265 ff.; Dommach, DÖV 1981, 122 ff.; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1989, 542). Indes machen die diskutierten Varianten eines denkbaren Geltungszeitraums den mit einer solchen Regelungstechnik verbundenen Verstoß gegen die Gebote der Rechtsklarheit und der Rechtssicherheit deutlich.

Die Wahrung dieser beiden Grundsätze ist im Bepackungsverbot des Art. 61 Abs. 4 LV mit angelegt. Die Bestimmung schließt bereits ihrem Wortlaut nach die Aufnahme von Vorschriften aus, die über den Geltungszeitraum des Haushaltsgesetzes hinaus gehen. Nur so

kann das zeitliche Bepackungsverbot den Charakter des Haushaltsgesetzes wahren, das ein Zeitgesetz ist und Dauerregelungen nicht verträgt (siehe von Portatius, Das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot, 1975, S. 88; Stober, DÖV 1984, 265, 267). Mit der Feststellung des Haushaltsplans können deshalb nur auf das Haushaltsjahr befristete Änderungen von finanzwirksamen Gesetzen oder deren Suspension im Haushaltsgesetz verbunden werden (Hillgruber in: Bonner Kommentar, GG, Art. 110 Rn. 139).

Die systematische Auslegung des Art. 61 Abs. 4 LV bestätigt, dass die Bedeutung des zeitlichen Bepackungsverbots nicht durch eine restriktive Auslegung gemindert werden darf. Art. 61 Abs. 4 Satz 2 LV selbst sieht nur enge Ausnahmen vor. Diese sind inhaltlich auf die Besonderheiten des Haushaltsrechts beschränkt. So kann das Haushaltsgesetz vorschreiben, dass die Vorschriften (übergangsweise) erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes außer Kraft treten, um die weitere Haushaltswirtschaft reibungslos kurzfristig auch über das Haushaltsjahr zu ermöglichen. Zudem kann das Haushaltsgesetz bestimmen, dass Ermächtigungen nach Art. 66 LV (Landesvermögen) zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten. Hier soll der Flexibilisierung beim Verkauf, Erwerb und bei der Belastung von Landesvermögen Rechnung getragen werden.

٧.

Art. 2 HRG 2004/2005, in dem die Verbundquoten für den kommunalen Finanzausgleich für die Haushaltsjahre 2004 und 2005 geregelt werden, bleibt von dem Verfassungsverstoß in Art. 1 unberührt. Die Verbundquote errechnet sich nach § 5 Abs. 4 Satz 1 des Finanzausgleichsgesetzes als Vomhundertsatz von den Einnahmen des Landes aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (vgl. auch LT-Drs. 4/700 S. 3 u. 13). An der Berechnung auf der Grundlage dieser Einnahmen ändert sich durch den Verstoß von Art. 1 HRG 2004/2005 gegen Art. 55 Abs. 2 LV nichts. Da Art. 2 HRG 2004/2005 die Verbundquoten nur für die beiden Haushaltsjahre 2004

und 2005 bestimmt, wird auch das zeitliche Bepackungsverbot nicht berührt.

D.

Auf Grund der oben genannten Verfassungsverstöße sind Art. 1 (I.) und 5 bis 8 (II.) sowie Art. 3 und 4 (III.) HRG 2004/2005 mit der Landesverfassung unvereinbar und nichtig.

I.

1. Der Verstoß in Art. 1 § 2 HRG 2004/2005 gegen Art. 55 Abs. 2 LV führt nicht lediglich - wie von den Antragstellern hilfsweise beantragt - zu einer teilweisen Unvereinbarkeit nur der konkreten Normen, sondern des Haushaltsgesetzes 2004/2005, also des Art. 1 HRG 2004/2005, insgesamt. Jeder Haushaltsplan besteht nämlich aus einem differenzierten Gefüge von Einnahme- und Ausgabeposten. Dieses Gefüge stellt sich auf Grund bestimmter Prioritätssetzungen und Abwägungsentscheidungen als das Ergebnis einer politischen Gesamtentscheidung dar (BVerfGE 79, 311, 340 f.).

Nach § 41 LVerfGG stellt das Landesverfassungsgericht die
Nichtigkeit einer beanstandeten Rechtsvorschrift in seiner Entscheidung fest, wenn es sie für unvereinbar mit der Verfassung
hält. Schon die Formulierung des § 41 LVerfGG macht deutlich, dass
die Feststellung der Nichtigkeit deklaratorischen Charakter hat
(Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mecklenburg-Vorpommern vom 16.02.1994, LT-Drs. 1/4132,
zu § 41). Nichtigkeit bedeutet grundsätzlich, dass die Norm von
Anfang an (ex tunc) und nicht erst ab der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts für die Zukunft (ex nunc) der Geltung entbehrt
(vgl. Schlaich/Korioth: Das Bundesverfassungsgericht, Rn. 379;
Stuth in: Umbach/Clemens, BVerfGG, § 78 Rn. 4; Rinken,
Alternativkommentar-GG, Art. 94 Rn. 42 u. 43a).

- a) Bei einem formell-rechtlichen Verstoß, wie einem Verstoß im Gesetzgebungsverfahren, gebietet es zwar die Rechtssicherheit, dass nicht jeder (Bagatell-) Verstoß die Nichtigkeitsfolge auslöst, insbesondere wenn dieser Verfahrensverstoß mit hoher Wahrscheinlichkeit keinen Einfluss auf den Inhalt der Norm hatte (so Bryde, JZ 1998, 115, 120). Es besteht jedoch kein Grund, einen schwerwiegenden Verstoß gegen parlamentarische Verfahrensanforderungen, die zugleich die Öffentlichkeit und damit den Bürger schützen, gegenüber materiell-rechtlichen Verstößen zu privilegieren und die Nichtigkeitsfolge an weitere Voraussetzungen zu knüpfen. Der Verzicht auf eine Erste Lesung über die "Anpassungen" ist nicht ein bloßer Verstoß gegen eine Ordnungsvorschrift, sondern - wie ausgeführt - eine Verkürzung der Rechte des Parlaments und des verfassungsrechtlich vorgesehenen Maßes der Beteiligung der Öffentlichkeit und damit von in Art. 3 Abs. 1 LV verankerten wesentlichen demokratischen Grundsätzen. In einem solchen Fall kommt es nicht mehr darauf an, ob der Fehler evident war (vgl. insoweit BVerfGE 91, 148, 175).
- b) Das Landesverfassungsgericht hat bloße Unvereinbarkeitsfeststellungen - im Grundrechtsbereich - ausnahmsweise dann getroffen, wenn die Nichtigkeit selbst zu einem noch verfassungsferneren Zustand führen würde als die Fortgeltung der für verfassungswidrig erachteten Norm selbst (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 21.10.1999 -LVerfG 2/98 -, LVerGE 10, 337, 370 = LKV 2000, 149, 158; LVerfG M-V, Urt. v. 18.05.2000 - LVerfG 5/98 -, LVerfGE 11, 265, 301). Andere Landesverfassungsgerichte haben hinsichtlich der Rechtsfolgen in finanzwirtschaftlichen Zusammenhängen unterschiedlich zwischen Unvereinbarkeit und Nichtigkeit differenziert (vgl. nur BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003 - VerfGH 125/02 -, LVerfGE 14, 104 = LKV 2004, 76 mit Anm. Pestalozza, LKV 2004, 63; NdsStGH, Urt. v. 10.07.1997 - StGH 10/95 -, NVwZ 1998, 1288 mit Anm. Burghart, NVwZ 1998, 1262; VerfGH NRW, Urt. v. 02.09.2003 - VerfGH 6/02 -, unter www.justiz.nrw.de: in DOV 2004, 121 wird die Rechtsfolge nicht konkret benannt). Den diesen Entscheidungen zu Grunde liegenden Bedenken hinsichtlich einer Nichtigkeitsfeststellung trägt das

Landesverfassungsgericht für das Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 auf andere Weise Rechnung. Daher besteht vorliegend kein zwingender Grund, von der Regelnichtigkeit abzuweichen (vgl. auch Seer/Wendt, NJW 2000, 1904, 1911).

c) Für das Haushaltsjahr 2004 muss der Gesetzgeber auf Grund des Ablaufs dieses Haushaltsjahres und der Wirkungen des allgemeinen Rechtsgedankens aus § 79 BVerfGG ein Haushaltsgesetz nicht neu beschließen.

Aus dem in § 79 BVerfGG enthaltenen allgemeinen Rechtsgedanken (vgl. Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/ Bethge, BVerfGG, § 79 Rn. 9) folgt, dass alle nicht mehr anfechtbaren Entscheidungen, die auf der für nichtig erklärten Norm beruhen, unberührt bleiben. Obwohl die §§ 39 ff. LVerfGG eine § 79 BVerfGG entsprechende Regelung nicht enthalten, gilt dieser allgemeine Rechtsgedanke ebenfalls für die landesverfassungsgerichtliche Entscheidung. Dafür spricht auch die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mecklenburg-Vorpommern vom 16.02.1994. In dem Abschnitt über das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist ausgeführt (LT-Drs. 1/4132, S. 49), dass die §§ 39 bis 41 nach Inhalt und Aufbau den Vorschriften des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (§§ 76 ff.) entsprächen. Es ist nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber die Norm des § 79 BVerfGG, die sich im Hinblick auf landesverfassungsgerichtliche Entscheidungen auch in anderen Bundesverfahrensordnungen findet (vgl. § 157 FGO und § 183 VwGO), davon ausnehmen wollte.

Für das Haushaltsgesetz kommt hinzu, dass durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben werden (§ 3 Abs. 2 LHO).

d) Hinsichtlich des laufenden Haushaltsjahres 2005 ist ein neues Gesetz erforderlich, bei dem der Gesetzgeber auch die Hinweise des Landesverfassungsgerichts aus dem heutigen Urteil über das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2003 (LVerfG 7/04) zu beachten hat.

Das Landesverfassungsgericht hat für das Jahr 2005 ergänzend angeordnet, dass die Haushaltsmittel auf der Grundlage der Ansätze im Haushaltsplan 2005 längstens bis zum 20.10.2005 bewirtschaftet werden dürfen. Die Anordnung gemäß § 34 LVerfGG folgt dem auch § 29 LVerfGG zu Grunde liegenden Rechtsgedanken, eine Übergangsregelung zu schaffen, um schwere Nachteile für die Finanzwirtschaft des Landes abzuwehren. Sie hat das Ziel, den Haushaltsvollzug im laufenden Haushaltsjahr bis zum Erlass der Neuregelung nicht zu gefährden und eine Nothaushaltsführung unter den einschränkenden Bedingungen des Art. 62 LV zu vermeiden. Das ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Umstands geboten, dass das Haushaltsgesetz 2004 nichtig ist und damit eine Bezugnahme auf das zeitnächste Vorjahr entfällt. Auf dieses kommt es aber bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts besonders an, weil die haushaltspolitische Reaktion vor allem von aktuellen Parametern bestimmt ist (Burghart, NVwZ 1998, 1262, 1265). Dies gilt umso mehr, als sich im Laufe des davorliegenden Jahres 2003 die Einnahmesituation des Landes dramatisch verändert hat.

II.

Art. 5 bis 8 HRG 2004/2005 sind ebenfalls auf Grund des Verstoßes gegen das Erfordernis der Grundsatzberatung aus Art. 55 Abs. 2 LV mit der Landesverfassung unvereinbar und aus den bereits genannten Gründen nichtig.

#### III.

Art. 3 und 4 HRG 2004/2005 sind wegen des Verstoßes gegen Art. 61 Abs. 4 LV mit der Landesverfassung unvereinbar und nichtig. Die Verletzung des zeitlichen Bepackungsverbotes führt nicht lediglich zu einer bloßen Feststellung der Unvereinbarkeit, sondern zur Nichtigkeit der betreffenden Normen (Heintzen in: v. Münch/Kunig

[Hrsg.], GG, Bd. 3, 4./5. Aufl. 2003, Art. 110, Rn. 43 und 45; Hillgruber in: v. Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], Bonner Grundgesetz, 4. Aufl. 2001, Art. 110 Rn. 150 m.w.N.; Maunz in: Maunz-Dürig, GG, Art. 110, Rn. 45; Siekmann in: Sachs [Hrsg.], GG, 2. Aufl. 2003, Rn. 89; Stober, DÖV 1984, 265, 267).

E.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 32 Abs. 1, 33 Abs. 2 LVerfGG.

F.

Nach § 28 Abs. 2 Satz 3 LVerfGG hat der Ministerpräsident die Entscheidungsformel (I. des Urteilstenors) im Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern zu veröffentlichen.

Dr. Hückstädt

Wolf

Häfner

Steding

Prof. Dr. Wallerath

Söhnchen

Christiansen