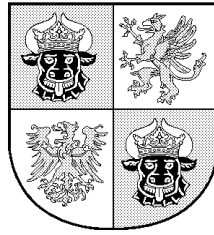


# Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



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.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.
- 11.
- 12.
- 13.
- 14.
- 15.

- 16.
- 17.
- 18.
- 19.
- 20.
- 21.
- 22.
- 23.
- 24.
- 25.

**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 Koriath,  
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 (GVOBl M-V S. 55) ist mit Art. 65 Abs. 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern unvereinbar und daher nichtig, soweit der Betrag der Kredtermächtigung 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 (GVOBl 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 S. 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 gesamtwirtschaftlichen 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 unvermeidbare 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 Störung 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 Nach-

weis 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 Landshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern (LHO) für die Fortgeltung der Kreditemächti-



gungen 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 Kontrollücke 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 gesamtwirtschaftlichen 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 Lan-

des 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 Entscheidungsalternative.

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, scheidet 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.

#### **B.**

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 Rechtsprechung 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](http://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 (GVObI 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 außen-

wirtschaftlichem 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 zukünftige 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 gesamtwirtschaftlichen 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 Gesetzgebungsverfahrens 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 Kreditauf-

nahme 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 Minderereinnahmen 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 Gesetzesbe-

ratung 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 Deckung 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).

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](http://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 fortgeschrie-



benen 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 -).

#### E.

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

#### F.

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

Dr. Hückstädt

Wolf

Häfner

Steding

Prof. Dr. Wallerath

Söhnchen

Christiansen