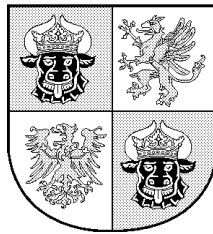


# Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



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.
- 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 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 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.**

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 (GVOBl 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 (GVOBl 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 (GO-LT) überwiesen würden. Die anderen in der Vorlage enthal-

tenen 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**

- (1) Das Finanzministerium darf zur Deckung der Ausgaben Kredite bis zum Höchstbetrag von
1. 892 265 700 EUR für das Haushaltsjahr 2004 und
  2. 583 525 600 EUR für das Haushaltsjahr 2005
- 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 sind:  
(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**

1. § 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 Haushaltsge-

setz weitreichende und umfassende Änderungen des übrigen (materiellen) Landesrechts ohne Grundsatzberatung vorgenommen worden. Statt der "Anpassungen" hätte die Landesregierung den Entwurf eines gesonderten Haushaltsbe-gleitgesetzes 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 begeben sich 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. März 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 hält 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 in soweit 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.

#### **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 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 Haushaltsrechtsgesetz 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 Verpackungsverbot 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 Ergänzungsvorlage 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 Ergänzungsvorlage in diesem Sinne. Durch die erstmalige Überschreitung der Kreditobergrenze wurde im laufenden Gesetzgebungsverfahren der rechtliche Maßstab für die Kreditaufnahme verändert. 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 Situa-

on 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 Landes-erziehungsgeldgesetzes 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 erwidern den 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 Sachbe-

reiche.

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 materiell-rechtlichen 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.

## V.

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 ent-

behrt (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 Verfahrensankordnungen, 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 -, LVerfGE 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](http://www.justiz.nrw.de): in DÖV 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 Haushalts-

jahres 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.) entsprechen. 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 beson-



ders 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