

Anonymisierte Abschrift

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 2/21

Verkündet am: 24. November 2022
M., Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Organstreitverfahren

1. der A.-Fraktion im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden A.,
Lennéstraße 1 (Schloss), 19053 Schwerin

- Antragstellerin zu 1.) -

2. der Abgeordneten

A.
B.
C.
D.
E.
F.
G.
H.

I.
J.
K.
L.
M.
N.

- Antragsteller zu 2.) -

Prozessbevollmächtigter:
Rechtsanwalt B.

...
...

g e g e n

1. den Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch die Präsidentin Birgit Hesse,
Lennéstraße 1 (Schloss), 19053 Schwerin

- Antragsgegner zu 1.) -

Prozessbevollmächtigter:

...
...
...

2. die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch das Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern,
Puschkinstraße 19-21, 19055 Schwerin

- Antragsgegnerin zu 2.) -

Prozessbevollmächtigter:

...
...
...

w e g e n

des Beschlusses des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushalt für das Haushaltsjahr 2020 und eines Nachtrags zum Haushalt für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) durch den Landtag

sowie des Beschlusses des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 durch den Landtag, jeweils am 9. Dezember 2020, und deren Einbringungen durch die Landesregierung hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

durch

die Präsidentin Köster-Flachsmeyer,
die Vizepräsidentin Dr. Lehmann-Wandschneider,
die Richterin Borchardt,
den Richter Prof. Dr. Classen,
den Richter Tränkmann
den Richter Hanenkamp und
die Richterin ter Veen

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

25. August 2022

für Recht erkannt:

1. Es wird festgestellt, dass der Landtag durch Beschluss von Art. 1 Nr. 2 Buchstabe b) Doppelbuchstabe bb) des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushalt für das Haushaltsjahr 2020 und eines Nachtrags zum Haushalt für das Jahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) mit dessen Fortgeltung über den Zeitraum des Haushaltsgesetzes 2020/2021 hinaus die Antragsteller zu 2.), mit Ausnahme der Abgeordneten A., F. und N., deren Anträge verworfen werden, in ihrem verfassungsrechtlichen Status aus Art. 22 Abs. 1 i. V. m. Art. 61 Abs. 2 LV M-V verletzt.
2. Es wird festgestellt, dass der Landtag durch Beschluss von Art. 2 Nr. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses in der 104. Sitzung der 7. Legislaturperiode des Landtags am 9. Dezember 2020 die Antragsteller zu 2.), mit Ausnahme der Abgeordneten A., F. und N., deren

Anträge verworfen werden, in ihrem verfassungsrechtlichen Status aus Art. 22 Abs. 1 i. V. m. Art. 61 Abs. 2 LV M-V verletzt hatte.

3. Der Antrag zu 1. der Antragstellerin zu 1.) wird – soweit er zulässig ist – zurückgewiesen; im Übrigen werden die Anträge der Antragstellerin zu 1.) und der Antragsteller zu 2.) verworfen.
4. Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Die Auslagen der Antragsteller zu 2.) werden, mit Ausnahme der Auslagen der Antragsteller A., F. und N., zu 1/5 erstattet. Im Übrigen werden Auslagen nicht erstattet.

Gründe:

A.

Die Antragstellerin zu 1.), die A.-Fraktion im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern 1
in Prozessstandschaft für den Landtag von Mecklenburg-Vorpommern, und die
Antragsteller zu 2.), Abgeordnete des Landtages Mecklenburg-Vorpommern, wenden
sich im Wege des Organstreitverfahrens gegen den Beschluss des Gesetzes über
die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushalt für das Haushaltsjahr 2020
und eines Nachtrags zum Haushalt für das Jahr 2021 (Zweites
Nachtragshaushaltsgesetz 2020) durch den Landtag sowie den Beschluss des
Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 durch den
Landtag und deren Einbringungen durch die Landesregierung.

I.

Am 11. Dezember 2019 beschloss der Antragsgegner zu 1.) – im Folgenden: 2
Landtag – das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes
Mecklenburg-Vorpommern für die Haushaltsjahre 2020/2021 (LT-Drucks.
7/3900(neu)) v. 12. August 2019).

Mit am 25. März 2020 eingebrachten Gesetzesentwürfen der Landesregierung, die 3
am 1. April 2020 durch den Landtag einstimmig angenommen wurden, beschloss der
Landtag zunächst das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushalt
2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020) (LT-Drucks. 7/4822) sowie das
Haushaltsbegleitgesetz zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (LT-Drucks. 7/4821).
Anlass der Nachtragshaushaltsgesetzgebung war ausweislich der
Gesetzesbegründung die fortschreitende Ausbreitung des Corona-Virus (COVID-
19/SARS-CoV-2) und deren Folgen für das Land Mecklenburg-Vorpommern. Durch
das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wurden im Haushaltsgesetz 2020/2021
verschiedene Änderungen vorgenommen. U. a. wurde in § 2 folgender Absatz 2a
neu eingefügt:

„Das Finanzministerium darf gemäß Artikel 65 Absatz 2 Satz 2, 2. Alternative der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Verbindung mit § 18 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2, Absatz 6 und 7 der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern zur Deckung von Ausgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie im Haushaltsjahr 2020 im Rahmen der Nettokreditaufnahme Kredite bis zum Höchstbetrag von 700 000 000 Euro aufnehmen.“

- 4 Das Haushaltsbegleitgesetz 2020 enthielt in seinem Artikel 1 das Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „MV-Schutzfonds“ (Sondervermögensgesetz „MV-Schutzfonds“ – SVMVFG M-V). Zweck des Sondervermögens war gemäß § 2 des SVMVFG M-V die Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen. In § 5 SVMVFG M-V waren folgende Vorgaben zur Erstellung eines Wirtschaftsplanes enthalten:

**„§ 5
Wirtschaftsplan**

Das Finanzministerium erstellt im Einvernehmen mit der Staatskanzlei und dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit für jedes Haushaltsjahr einen Wirtschaftsplan. Der Wirtschaftsplan wird dem Haushaltsplan als Anlage beigefügt.“

- 5 Am 14. Oktober 2020 brachte die Landesregierung den Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushalt für das Haushaltsjahr 2020 und eines Nachtrags zum Haushalt für das Jahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) (LT-Drucks. 7/5435) sowie den Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (LT-Drucks. 7/5436) in den Landtag ein. Ersteres wurde durch den Landtag am 9. Dezember 2020 mehrheitlich mit Zustimmung der Fraktionen SPD, CDU und Die Linke und gegen die Stimmen der AfD-Fraktion hinsichtlich einer zusätzlichen Nettokreditaufnahme und der korrespondierenden Aufstockung des Sondervermögens MV-Schutzfonds unverändert beschlossen. Letzteres wurde durch den Landtag ebenfalls am 9. Dezember 2020 nach Anpassung entsprechend einer Beschlussempfehlung des Finanzausschusses (LT-Drucks. 7/5627) mehrheitlich mit Zustimmung der Fraktionen SPD, CDU und Die Linke und gegen die Stimmen der AfD-Fraktion beschlossen. Eine der im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020

enthaltenen Änderungen des Haushaltsgesetzes 2020 bestand in einer Anpassung des im Frühjahr durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 neu eingefügten § 2 Abs. 2a, mit der u. a. die darin enthaltene Nettokreditermächtigung auf 2,85 Milliarden Euro angehoben wurde. § 2 Abs. 2a des Haushaltsgesetzes 2020/2021 lautete nunmehr:

„Das Finanzministerium darf gemäß Artikel 65 Absatz 2 Satz 2, 2. Alternative der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Verbindung mit § 18 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2, Absatz 6 und 7 der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern zur Deckung von Ausgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie im Haushaltsjahr 2020 im Rahmen der Nettokreditaufnahme Kredite bis zum Höchstbetrag von 2 850 000 000 Euro aufnehmen. Diese Kreditermächtigung gilt fort, bis die notwendigen Entnahmen aus dem Sondervermögen 'MV Schutzfonds' zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen getätigt und bis die Kredite zur notwendigen Finanzierung der Zuführungen an das Sondervermögen 'MV Schutzfonds' tatsächlich am Kreditmarkt aufgenommen worden sind.“

Art. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 enthielt zudem das Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Förderung der Universitätsmedizinen des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ (Sondervermögensgesetz „Universitätsmedizinen MV“ – SVUMedG M-V) ein weiteres Sondervermögen. Zweck dieses Sondervermögens war gemäß § 2 SVUMedG M-V die Förderung und Unterstützung der Universitätsmedizinen im Land, insbesondere hinsichtlich der investiven Ausstattung, baulicher Investitionen und der Digitalisierung. Dazu wurden dem Sondervermögen einmalig 360 Millionen Euro aus dem Sondervermögen MV-Schutzfonds zugeführt, § 3 Abs. 1 SVUMedG M-V. Anpassungen durch die erhöhte Nettokreditermächtigung durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020 erfuhren mit dem Haushaltsbegleitgesetz auch das SVMVFG M-V sowie das Kredittilgungsplangesetz 2020, wonach die unter der erhöhten Nettokreditermächtigung tatsächlich aufgenommenen Kredite ab dem Jahr 2025 jährlich in Höhe von 142,5 Millionen Euro zu tilgen wären, wobei Sondertilgungen möglich wären. Auf Beschlussempfehlung des Finanzausschusses wurden zudem Beteiligungsrechte des Finanzausschusses in das SVMVFG M-V aufgenommen, u. a. dahingehend, dass der Wirtschaftsplan und Änderungen des

Wirtschaftsplans der Einwilligung des Finanzausschusses bedürften, ebenso unter bestimmten Voraussetzungen Ansätze zur Bewirtschaftung ab einer Million Euro. § 5 SVMVFG M-V wurde mit dem Haushaltsbegleitgesetz zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wie folgt neu gefasst:

**„§ 5
Wirtschaftsplan**

(1) Das Finanzministerium erstellt im Einvernehmen mit der Staatskanzlei, dem Ministerium für Inneres und Europa sowie dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit für jedes Haushaltsjahr einen Wirtschaftsplan.

(2) Der Wirtschaftsplan bedarf der Einwilligung des Finanzausschusses des Landtages.

(3) Änderungen am Wirtschaftsplan bedürfen ebenfalls der Einwilligung des Finanzausschusses des Landtages.

(4) Der Wirtschaftsplan wird dem Haushaltsplan als Anlage beigefügt.“

7 Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020 und das Haushaltsbegleitgesetz zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wurden im Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern Nr. 83/2020 vom 18. Dezember 2020 verkündet (GVOBl. M-V 2020, 1354 und 1364).

8 Am 30. Juni 2022 beschloss der Landtag Mecklenburg-Vorpommern das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Mecklenburg-Vorpommern für die Haushaltsjahre 2022/2023 (LT-Drucks. 8/599) v. 8. April 2022) sowie das Haushaltsbegleitgesetz 2022/2023. Mit Art. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2022/2022 wurde u. a. § 5 SVMVFG M-V nunmehr wie folgt gefasst:

**„§ 5
Wirtschaftsplan**

(1) Das Finanzministerium erstellt im Einvernehmen mit der Staatskanzlei, dem Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung, dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport, dem Ministerium für Bildung und Kindertagesförderung sowie dem Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit für jedes Haushaltsjahr einen Wirtschaftsplan.

(2) Der Wirtschaftsplan weist neben den jahresbezogenen Ausgabeansätzen den verbleibenden Gesamtfinanzierungsbedarf zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen aus. Soweit der Gesamtfinanzierungsbedarf den Restbestand nicht erreicht, ist der verbleibende Anteil zur Tilgung (§ 4 Absatz 1 Nummer 9) zu verwenden.

(3) Der Wirtschaftsplan mit seinen Bewirtschaftungsgrundsätzen bedarf der Einwilligung des Landtages.

(4) Der Wirtschaftsplan wird dem Haushaltsplan als Anlage beigelegt.“

II.

- Mit Antrag vom 8. Juni 2021 haben die Antragsteller ein Organstreitverfahren eingeleitet. 9
- Die Antragstellerin zu 1.) macht in Prozessstandschaft für den zugleich als Antragsgegner am Verfahren beteiligten Landtag geltend, dass dieser durch den Beschluss des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushalt für das Haushaltsjahr 2020 und eines Nachtrags zum Haushalt für das Jahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) sowie den Beschluss des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 gegen Art. 61 Abs. 1, Abs. 2 und Art. 65 Abs. 2 S. 2, 2. Alt. der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LV M-V) verstoßen und dadurch sein Budgetrecht aus Art. 61 Abs. 2 LV M-V verletzt habe. Eine unmittelbare Gefährdung des Budgetrechts aus Art. 61 Abs. 2 LV M-V liege zudem durch die Einbringung der Entwürfe der genannten Gesetze durch die Landesregierung vor. 10
- Die Antragsteller zu 2.) machen geltend, dass der Antragsgegner zu 1.) durch den Beschluss des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushalt für das Haushaltsjahr 2020 und eines Nachtrags zum Haushalt für das Jahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) sowie den Beschluss des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 ihren verfassungsrechtlichen Status aus Art. 22 Abs. 2 i. V. m. Art. 61 Abs. 2 und Abs. 4 LV M-V verletzt habe. Zudem gefährde die Einbringung der Entwürfe der genannten Gesetze durch die Landesregierung das Budgetrechts des Landtages aus Art. 61 Abs. 2 LV M-V unmittelbar. 11

- 12 Die Anträge seien zulässig. Sämtliche Antragsteller seien beteiligtenfähig. Es handele sich bei dem beschlossenen Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 und dem entsprechenden Haushaltsbegleitgesetz um rechtserhebliche Maßnahmen, die Gegenstand eines Organstreitverfahrens sein können. Auch seien die Anträge bestimmt genug. Die Verfassungsvorschriften, gegen die durch die Maßnahmen verstoßen werde, seien explizit benannt.
- 13 Alle Antragsteller seien antragsbefugt. Die Antragstellerin zu 1.) mache dabei in gesetzlicher Prozessstandschaft für den Landtag die Verletzung von dessen Rechten als Legislativorgan geltend. Die Prozessstandschaft für den Landtag sei zulässig, auch wenn dieser selbst Antragsgegner sei. Es handele sich nicht um einen unzulässigen In-Sich-Prozess. Den Oppositionsfraktionen stehe das Recht zur Geltendmachung von Rechten des Gesamtparlaments gegen dieses selbst zu, um die Parlamentsmehrheit zur Wahrnehmung der Befugnisse des Gesamtparlaments anzuhalten. Nur so könne der Minderheiten- und Funktionsschutz gewährleistet werden. Die im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 eingebrachte und beschlossene Kreditermächtigung werde in voller Höhe dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ zugeführt, dessen Mittelverwendung im Sondervermögensgesetz „MV-Schutzfonds“ geregelt sei und durch das Haushaltsbegleitgesetz zum Zweiten Nachtragshaushalt 2020 entscheidend verändert und erweitert werde. Durch die umfangreiche Ausweitung der Verwendung der Kreditermächtigung im Rahmen des „MV-Schutzfonds“ und seine erheblich vergrößerte Mittelzufuhr von zunächst 700 Millionen Euro auf jetzt 2,85 Milliarden Euro überschreite er die Grenzen eines Sondervermögens und stelle einen parallelen Haushalt dar, der maßgebliche Haushaltsprinzipien (Jährlichkeit, Klarheit, Wahrheit, Vorherigkeit) verletze. Dies verletze das Budgetrecht des Landtages.
- 14 Das Einbringen des Gesetzesentwurfes durch die Landesregierung gefährde die Rechte des Landtages unmittelbar. Als Mitwirkung an einem Normsetzungsakt zählten auch schon Kabinettsbeschlüsse. Es sei nicht zu erwarten, dass die die Regierung tragende Parlamentsmehrheit einem von der Regierung eingebrachten Gesetzesentwurf die Zustimmung verweigern werde, noch dazu, wenn es sich wie hier

um einen Gesetzentwurf handele, bei dem allein die Landesregierung das Recht zur Initiative besitzt.

Durch die Veränderung der Kreditermächtigung durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020 werde den Antragstellern zu 2.) das Recht genommen, jährlich über den Haushalt debattieren und abstimmen zu können, und damit ihr Statusrecht als Abgeordnete verletzt. Auch sei ihr Statusrecht als Abgeordnete verletzt, weil das Sondervermögen „MV Schutzfonds“ mit den angegriffenen Gesetzen zu einem parallelen Haushalt aufgewertet werde, dessen Mittel und dessen Verwendungsentscheidung der Debatte und Entscheidung durch alle Abgeordneten entzogen werde. Die Aufteilung der Mittel erfolge nur noch unter Beteiligung des Finanzausschusses, wofür der Zweck des Sondervermögens zu weit gefasst sei. Die Abgeordneten seien insoweit nicht mehr an der Entscheidung über die konkrete Mittelverwendung beteiligt, obwohl bei einer so weitreichenden Zweckbestimmung die jeweilige Entscheidung im Plenum des Landtages getroffen werden müsste. 15

Schließlich seien die Anträge auch nicht verfristet. Anknüpfungspunkt für die Sechsmonatsfrist des § 37 Abs. 3 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (Landesverfassungsgerichtsgesetz – LVerfGG M-V) sei nicht die einzelne Norm des Sondervermögensgesetzes, sondern der Parlamentsbeschluss vom 9. Dezember 2020. So würden in der Antragschrift auch nur die durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz und dessen Haushaltsbegleitgesetz vorgenommenen Änderungen gerügt. 16

Die Anträge seien auch begründet. Der Beschluss des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 und des entsprechenden Haushaltsbegleitgesetzes verletzen das Budgetrecht des Landtages aus Art. 61 Abs. 1 und 2 LV M-V und das dies beinhaltende Recht zur Kreditbeschaffung gemäß Art. 65 LV M-V. Die durch die genannten Gesetze vorgenommene Änderung von § 2 Abs. 2a des Haushaltsgesetzes 2020/2021 verletze das verfassungsrechtliche Gebot der „Schuldenbremse“, indem sie den Anforderungen des Art. 65 Abs. 2 S. 2, 2. Alt. LV M-V nicht genüge. Weder der Höhe noch dem Inhalt nach sei ein hinreichender Verursachungszusammenhang mit der Naturkatastrophe Corona-Pandemie 17

ersichtlich, dieser werde ferner nicht nachvollziehbar begründet. Durch den rechtswidrigen Beschluss von Kreditermächtigungen verstoße der Landtag gegen sein Budgetrecht aus Art. 61 Abs. 2 LV M-V. Eine Verletzung des Budgetrechts liege auch in der Ermächtigung des Finanzministeriums, Notlagen-Kredite über das Haushaltsjahr hinaus aufzunehmen. Nach dem Wortlaut des geänderten § 2 Abs. 2a des Haushaltsgesetzes 2020/2021 bestünde die Notlagen-Kreditermächtigung auf unbestimmte Zeit, so dass ein zeitlicher Bezug zur Pandemie nicht ausreichend herzustellen sei. Das in Art. 61 Abs. 2 LV M-V verankerte Prinzip der Haushaltsjährlichkeit gelte aber auch für die Nachtragshaushaltsgesetzgebung und könne selbst bei Annahme einer Notsituation nicht außer Kraft gesetzt werden. Schließlich verstoße der Beschluss des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 gegen das Budgetrecht des Landtages, weil damit das Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ zu einem Parallelhaushalt aufgebläht und daher wesentliche Haushaltsmittel vom regulären Haushalt separiert und der budgetrechtlichen Entscheidung des Landtages entzogen würden. Der mangelnde Corona-Bezug der Maßnahmen, zu deren Finanzierung von der Ausnahmvorschrift des Art. 65 Abs. 2 S. 2, 2. Alt. LV M-V Gebrauch gemacht worden und zu deren Zweck das Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ eingerichtet worden sei, bestätige sich bei Betrachtung der inzwischen getätigten Ausgaben des Schutzfonds. So seien durch den Schutzfonds ein Fischerei- und Erlebniszentrum in Sassnitz, Stadtmöblierung in Schwerin, eine Marktplatzbegrünung in Burg Stargard und Fassadenverschönerungen in Goldberg finanziert worden. Diese Maßnahmen seien nicht coronabedingt.

- 18 Zwar hätten die Antragsteller der ursprünglichen Errichtung des Sondervermögens „MV-Schutzfonds“ zugestimmt. Durch den Beschluss bzw. die Einbringung des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 habe das Sondervermögen jedoch einen Umfang angenommen, der das Budgetrecht des Landtages verletze.
- 19 Die Änderung des Sondervermögensgesetzes „MV-Schutzfonds“ durch das Haushaltsbegleitgesetz 2022/2023 ändere auch nichts an der Zulässigkeit und Begründetheit des Organstreitverfahrens. Die Gesetzesänderung betreffe einzig die Beteiligung des Landtags und somit aller Abgeordneten bei der Erstellung des

Wirtschaftsplans. Der Landtag als Ganzes sei nun jedoch nur an der Verteilung der – rechtswidrig – bereitgestellten Mittel innerhalb der – zumindest größtenteils rechtswidrigen – Zwecke beteiligt. Die Neuregelung ändere nichts an der Statusrechtsverletzung der Abgeordneten.

Die Antragsteller zu 1.) und 2.) beantragten zunächst:

20

1. Es wird festgestellt, dass der Landtag durch Beschluss des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushalt für das Haushaltsjahr 2020 und eines Nachtrags zum Haushalt für das Jahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020), LT-Drucks. 7/5435, und des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020, LT-Drucks. 7/5436, in der 104. Sitzung der 7. Legislaturperiode des Landtags am 9. Dezember 2020 gegen Artikel 61 Abs. 1, Abs. 2 und Art. 65 Abs. 2 S. 2, 2. Alt. LV M-V verstoßen und dadurch das Budgetrecht des Landtages gemäß Art. 61 Abs. 2 LV M-V – im Sinne auch aller kommenden Landtage ab der 8. Wahlperiode – verletzt hat.

2. Es wird festgestellt, dass der Landtag durch Beschluss des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushalt für das Haushaltsjahr 2020 und eines Nachtrags zum Haushalt für das Jahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020), LT-Drucks. 7/5435, und des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020, LT-Drucks. 7/5436, in der 104. Sitzung der 7. Legislaturperiode des Landtags am 9. Dezember 2020 gegen Artikel 61 Abs. 1, Abs. 4 LV M-V verstoßen und damit die Antragsteller zu 2. in ihrem verfassungsrechtlichen Status aus Art. 22 Abs. 2 i. V. m. Art. 61 Abs. 1, Abs. 4 LV M-V verletzt hat.

3. Es wird festgestellt, dass die Landesregierung durch Einbringung des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushalt für das Haushaltsjahr 2020 und eines Nachtrags zum Haushalt für das Jahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020), LT-Drucks. 7/5435, und durch Einbringung des Entwurfs eines Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020, LT-Drucks. 7/5436, am 14. Oktober

2020 gemäß Art. 61 Abs. 3 LV M-V das Budgetrecht des Landtages gemäß Art. 61 Abs. 2 LV M-V – im Sinne auch aller kommenden Landtage ab der 8. Wahlperiode – unmittelbar gefährdet hat.

4. Es wird festgestellt, dass die Landesregierung durch Einbringung des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushalt für das Haushaltsjahr 2020 und eines Nachtrags zum Haushalt für das Jahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020), LT-Drucks. 7/5435, und durch Einbringung des Entwurfs eines Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020, LT-Drucks. 7/5436, am 14. Oktober 2020 gemäß Art. 61 Abs. 3 LV M-V die Antragsteller zu 2. in ihrem verfassungsrechtlichen Status aus Art. 22 Abs. 2 i. V. m. Art. 61 Abs. 1, Abs. 4 LV M-V unmittelbar gefährdet hat.

21 Mit Schriftsatz vom 31. Mai 2022 konkretisierten die Antragsteller ihre zuvor genannten Anträge hinsichtlich der angegriffenen Artikel. Zudem konkretisierten die Antragsteller ihre Anträge in der mündlichen Verhandlung am 25. August 2022 hinsichtlich der jeweiligen konkreten Antragsteller.

22 Die Antragstellerin zu 1.) beantragt nunmehr:

1. Es wird festgestellt, dass der Landtag durch Beschluss von Art. 1 Nr. 2 Buchstabe b) Doppelbuchstabe aa) sowie Doppelbuchstabe bb) und Art. 1 Nr. 6 des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushalt für das Haushaltsjahr 2020 und eines Nachtrags zum Haushalt für das Jahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020), LT-Drucks. 7/5435, und durch Beschluss von Art. 1, Art. 2 und Art. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020, LT-Drucks. 7/5436, in der 104. Sitzung der 7. Legislaturperiode des Landtags am 9. Dezember 2020 gegen Art. 61 Abs. 1, Abs. 2 und Art. 65 Abs. 2 Satz 2, 2. Alt. LV M-V verstoßen und dadurch das Budgetrecht des Landtages gemäß Art. 61 Abs. 2 LV M-V – im Sinne auch aller kommenden Landtage ab der 8. Wahlperiode – verletzt hat.

2. Es wird festgestellt, dass die Landesregierung durch Einbringung von Art. 1 Nr. 2 Buchstabe b) Doppelbuchstabe aa) sowie Doppelbuchstabe bb) und Art. 1 Nr. 6 des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushalt für das Haushaltsjahr 2020 und eines Nachtrags zum Haushalt für das Jahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020), LT-Drucks. 7/5435, und durch Einbringung von Art. 1, Art. 2 und Art. 3 des Entwurfs eines Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020, LT-Drucks. 7/5436, am 14. Oktober 2020 gemäß Art. 61 Abs. 3 LV M-V das Budgetrecht des Landtages gemäß Art. 61 Abs. 2 LV M-V – im Sinne auch aller kommenden Landtage ab der 8. Wahlperiode – unmittelbar gefährdet hat.

Die Antragsteller zu 2.) beantragen nunmehr:

1. Es wird festgestellt, dass der Landtag durch Beschluss von Art. 1 Nr. 2 Buchstabe b) Doppelbuchstabe aa) sowie Doppelbuchstabe bb) und Art. 1 Nr. 6 des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushalt für das Haushaltsjahr 2020 und eines Nachtrags zum Haushalt für das Jahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020), LT-Drucks. 7/5435, und durch Beschluss von Art. 1, Art. 2 und Art. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020, LT-Drucks. 7/5436, in der 104. Sitzung der 7. Legislaturperiode des Landtags am 9. Dezember 2020 gegen Art. 61 Abs. 1, Abs. 4 LV M-V verstoßen und damit die Antragsteller zu 2. in ihrem verfassungsrechtlichen Status aus Art. 22 Abs. 1 i. V. m. Art. 61 Abs. 1 LV M-V verletzt hat.

2. Es wird festgestellt, dass die Landesregierung durch Einbringung von Art. 1 Nr. 2 Buchstabe b) Doppelbuchstabe aa) sowie Doppelbuchstabe bb) und Art. 1 Nr. 6 des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushalt für das Haushaltsjahr 2020 und eines Nachtrags zum Haushalt für das Jahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020), LT-Drucks. 7/5435, und durch Einbringung von Art. 1, Art. 2 und Art. 3 des Entwurfs eines Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020, LT-Drucks. 7/5436, am 14. Oktober 2020

gemäß Art. 61 Abs. 3 LV M-V die Antragsteller zu 2. in ihrem verfassungsrechtlichen Status aus Art. 22 Abs. 1 i. V. m. Art. 61 Abs. 1 LV M-V unmittelbar gefährdet hat.

III.

23 Der Landtag beantragt,

die Anträge zurückzuweisen.

Er hält die Anträge für unzulässig. Die Antragstellerin zu 1.) sei bereits nicht antragsbefugt. Sie habe eine andere Auffassung als der Landtag zum Anwendungsbereich und zur Reichweite des Art. 65 Abs. 2 S. 2, 2. Alt. LV M-V und meine, der Landtag habe von der Ausnahmeregelung zur „Schuldenbremse“ einen übermäßigen, von der Vorschrift nicht gedeckten Gebrauch gemacht. Dies laufe jedoch auf eine Überprüfung der Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hinaus, mithin auf eine Normenkontrolle. Aus den einstimmigen Beschlüssen des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 sowie des Haushaltsbegleitgesetzes zum Nachtragshaushaltsgesetz, mit dem das Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ errichtet wurde, ergebe sich, dass die Antragstellerin zu 1.) in dieser Konzeption keine verfassungswidrige Preisgabe der Budgethoheit des Parlaments gesehen habe. Es liege damit nicht der Fall vor, dass das Parlament im Wege des Organstreits von einem seiner Teile angehalten werden müsse, sein Gesetzgebungsrecht wahrzunehmen oder es anders auszuüben als geschehen.

24 Die Antragsteller zu 2.) könnten dagegen als antragsbefugt angesehen werden. Abgeordnete hätten das Recht, an den wesentlichen Entscheidungen zum Haushalt beteiligt zu werden. Die Mitwirkungsrechte gewährten dabei jedoch keinen allgemeinen Anspruch auf ein in jeder Hinsicht verfassungskonformes Handeln des Parlaments. Das Organstreitverfahren diene nur der Kontrolle der Einhaltung und ggf. der Durchsetzung der Abgeordnetenrechte selbst, nicht auch der Prüfung, ob das gesetzgeberische Handeln, an dem die Abgeordneten mitwirkten, seinerseits verfassungsrechtlich einwandfrei sei. Der Vortrag der Antragsteller zu 2.) könne jedoch so verstanden werden, dass durch die Handlungen des Antragsgegners

bestimmte Rechte der Antragsteller zu 2.) zur Mitwirkung am Budgetprozess verletzt oder gefährdet seien. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass die gesetzliche Konzeption aus Sondervermögen, Zwecksetzungen und Bewirtschaftungsregeln so unübersichtlich sei, dass eine dem (Zwei-)Jahresrhythmus entsprechende parlamentarische Beteiligung und Kontrolle durch die Abgeordneten nicht mehr möglich sei.

Die Anträge seien jedoch unbegründet. Die Regelungen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 sowie des entsprechenden Haushaltsbegleitgesetzes verstießen nicht gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Budgetrecht des Landtages aus Art. 61 Abs. 2 LV M-V und nicht gegen den Status der Abgeordneten aus Art. 22 Abs. 2 LV M-V. Sollte der Landtag als Gesetzgeber die Notfall-Kreditaufnahme falsch interpretiert und angewandt haben, läge zunächst nur eine Verletzung von Art. 65 Abs. 2 S. 2, 2. Alt. LV M-V vor. Dass darin zugleich eine Verletzung des Budgetrechts des Landtags liege, hätten die Antragsteller schon nicht weiter dargelegt. Soweit sie eine Verletzung des Jährlichkeitsgrundsatzes anführten, sei anzumerken, dass diesem bei Sondervermögen mit der Einstellung der Zuführungen und Ablieferungen genüge getan sei. Bei dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ handele es sich auch nicht um einen Nebenhaushalt in dem Sinne, dass damit der Vollständigkeitsgrundsatz durchbrochen sei. Die Mitwirkungsrechte der Abgeordneten und Fraktionen seien auf die Beteiligung am Verfahren der Willensbildung beschränkt. Die Bedingungen für einen wirksamen Prozess der parlamentarischen Willensbildung lägen hier vor. Die Ziele und Zwecke seien haushaltstechnisch im Einzelnen bestimmt und bestimmbar dadurch, dass der Wirtschaftsplan des Sondervermögens dem Haushaltsplan beigefügt werde. Damit sei der Wirtschaftsplan über die bloße Informationsfunktion hinaus rechtlicher Bestandteil des Haushaltsplans und nehme an dessen Rechtsverbindlichkeit teil. Die Befugnisse des Finanzausschusses bedeuteten dabei nicht, dass das Plenum des Landtages durch den Ausschuss ersetzt werde.

25

IV.

26 Die Landesregierung beantragt,

die Anträge zu verwerfen, hilfsweise die Anträge zurückzuweisen.

Sie hält die Anträge für unzulässig. Die Antragsteller hätten das Ziel, über die Gesetzesbeschlüsse zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 und zu dessen Haushaltsbegleitgesetz die Verfassungswidrigkeit der Gesetze zu behaupten. In diesem Fall habe der Antrag zu bezeichnen, welche Einzelnormen der Gesetze gegen die Verfassung verstoßen sollten. Dies lasse sich den gestellten Anträgen nicht entnehmen, sodass die Anträge mangels Bestimmtheit nicht den Erfordernissen des § 37 Abs. 2 LVerfGG M-V genügten. Auch fehle den Antragstellern die Antragsbefugnis. Es gehe um die Abgrenzung zwischen Organstreitverfahren und abstrakter Normenkontrolle, denn das Organstreitverfahren dürfe nicht die Rolle einer objektiven Verfassungskontrolle über Parlamentsgesetze annehmen. Eigene Rechte der Antragsteller seien vorliegend in Gänze nicht betroffen. Eine Verletzung des Budgetrechts des Landtages gemäß Art. 61 Abs. 2 LV M-V durch den Landtag selbst scheidet deshalb aus, weil der Landtag als Gesetzgeber des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 und des entsprechenden Haushaltsbegleitgesetzes hierin sein Budgetrecht ausgeübt habe. Eine Verletzung von Abgeordnetenrechten aus Art. 22 Abs. 2 LV M-V liege ebenfalls nicht vor, da bei der Haushalts- und Haushaltsbegleitgesetzgebung 2020 sowie in den Folgejahren Beratungs- und Entscheidungsrechte der Abgeordneten bestanden hätten und weiterbestehen würden. Die überjährige Konstruktion der Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ und „Universitätsmedizin MV“ entzögen weder 2020 noch in den Folgejahren das Ob und Wie der Mittelverwendung der Beratung und Entscheidung der Abgeordneten. Durch die Initiative der Landesregierung bei der Einbringung der hier streitigen Gesetzesentwürfe habe sie dem Landtag die Möglichkeit der Beratung und Beschlussfassung über die Gesetze eröffnet, sodass darin bereits keine unmittelbare Gefährdung oder Verletzung der Rechte des Landtages oder der Rechte der Abgeordneten zu sehen sei.

Die Anträge seien zudem unbegründet. Der Verschuldungsraum der Notlagenkredite 27
erlaube die überjährige finanzielle Ausstattung eines Sondervermögens, dessen
Zwecke und Mittel ausschließlich der Finanzierung coronabedingter Maßnahmen
dienen. Rechte des Landtages, der Fraktionen und einzelner Abgeordneter könnten
dadurch nicht verletzt sein, denn die inhaltlichen und verfahrensbezogenen
Restriktionen und Kontrollmechanismen des Sondervermögens gewährleisteten
einen strikten Corona-Bezug. Anders als beim Haushaltsgesetz habe der Landtag
die Möglichkeit, das Gesetz über das Sondervermögen zu ändern und aufzuheben.
Das parlamentarische Budgetrecht werde durch die gesetzliche Ausgestaltung des
Sondervermögens mit haushaltsgesetzlicher Mittelzuweisung und
pandemiebezogener Zwecksetzung nicht beeinträchtigt. Alle wesentlichen
Entscheidungen über die Herkunft, Höhe und die Verwendung der zur Bekämpfung
der Pandemie und ihrer Folgen eingesetzten Finanzmittel habe der Gesetzgeber
getroffen.

Die Änderungen durch den Beschluss des Haushaltsgesetzes 2022/2023 sowie des 28
Haushaltsbegleitgesetzes 2022/2023 am 30. Juni 2022 stärkten die Befugnisse des
Landtagsplenums, das seit 2021 wieder regelmäßig tagen könne. Dies sei in der
geänderten Pandemiesituation begründet. Während der Gesetzgeber des Ersten und
Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 sowie des Haushaltsbegleitgesetzes
2020 im Dezember 2020 aufgrund des damaligen Szenarios veranlasst gewesen sei,
dem Finanzausschuss wichtige Zustimmungsrechte zu geben, gebe es derzeit für die
Betonung der Befugnisse des Finanzausschusses keinen weiterwirkenden Grund.

B.

Der Antrag zu 2.) der Antragstellerin zu 1.) sowie die Anträge der Antragsteller zu 2.) 29
A., F. und N. sind unzulässig. Die Anträge der übrigen Antragsteller zu 2.) sind
teilweise zulässig. Der Antrag zu 1.) der Antragstellerin zu 1.) ist – soweit zulässig –
unbegründet. Soweit die Anträge der Antragsteller zu 2.) zulässig sind, sind sie
begründet.

1. Das Verfahren ist als Organstreit im Sinne von Art. 53 Nr. 1 LV M-V in Verbindung 30
mit § 11 Abs. 1 Nr. 1 LVerfGG M-V statthaft. Die Beteiligten – die Antragstellerin zu

1.) in Prozessstandschaft für den Antragsgegner zu 1.) sowie Mitglieder des Landtages (Antragsteller zu 2.)) – streiten über die Verletzung von ihnen aus der Landesverfassung zukommenden Rechten durch Vorschriften des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 sowie des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020.

- 31 2. Die Antragsteller sind als andere Beteiligte im Rahmen eines Organstreitverfahrens beteiligtenfähig, denn die Antragstellerin zu 1.) – die Fraktion – ist ebenso wie die Antragsteller zu 2.) – einzelne Abgeordnete – durch die Landesverfassung (Art. 25 Abs. 2 LV M-V im ersten, Art. 22 LV M-V im zweiten Fall) mit eigenen Rechten ausgestattet. Die Antragsgegner – der Landtag sowie die Landesregierung – sind selbst oberstes Landesorgan im Sinne von Art. 53 Nr. 1 LV M-V.
- 32 3. Die Anträge beziehen sich auch auf einen tauglichen Antragsgegenstand. Als Antragsgegenstand kommt nach § 37 Abs. 1 LVerfGG M-V nur eine Maßnahme oder eine Unterlassung des Antragsgegners in Betracht. Maßnahme im Sinne dieser Vorschrift kann auch ein Gesetzesbeschluss, also der Gesetzgebungsakt beziehungsweise die Mitwirkung an dem Normsetzungsakt sein. Er kann damit Angriffsgegenstand eines Organstreitverfahrens sein (vgl. m. w. N. LVerfG M-V, Urt. v. 27. August 2015 – LVerfG 1/14 –, Rn. 62, juris). Die Antragsteller begehren hier – zum Teil in Prozessstandschaft wahrgenommener Rechte – die Feststellung der Verletzung eigener Rechte durch die vorbezeichneten Gesetze.
- 33 Soweit die Landesregierung davon ausgeht, Antragsgegenstand könnten wegen des Erfordernisses der Bestimmtheit nach Art. 37 Abs. 2 LVerfGG M-V nur die einzelnen gesetzlichen Regelungen, nicht jedoch die Gesetzesbeschlüsse sein, führt dies hier nicht zur Unzulässigkeit der Anträge. Antragsgegenstand ist zunächst eine Maßnahme oder ein Unterlassen. Nach § 37 Abs. 2 LVerfGG M-V ist im Antrag die Bestimmung der Landesverfassung zu bezeichnen, gegen die durch die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners verstoßen wird. Grundsätzlich kann auch ein Gesetzesbeschluss (der Erlass eines Gesetzes – siehe BVerfG, Urt. v. 16. März 1955 – 2 BvK 1/54 – (Abgeordnetenentschädigung), Rn. 15, juris; BVerfG, Urt. v. 22. März 1995 – 2 BvG 1/89 – (Fernsehrichtlinie), Rn. 105, juris;

BVerfG, Beschl. v. 8. März 2001 – 2 BvK 1/97 – (ÖDP), Rn. 13, juris; BVerfG, Urt. v. 4. Juli 2007 – 2 BvE 1/06 – (Nebeneinkünfte von Abgeordneten), Rn. 187, juris – bzw. unter bestimmten Voraussetzungen sogar die Ablehnung eines solchen, BVerfG, Urt. v. 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07 – (5%-Klausel), Rn. 79, juris), also der Gesetzgebungsakt bzw. die Mitwirkung an dem Normsetzungsakt eine Maßnahme i. S. d. § 37 Abs. 1 LVerfGG M-V und damit Angriffsgegenstand eines Organstreitverfahrens sein (zum – weit auszulegenden – Begriff der Maßnahme generell vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 18. Dezember 1997 – 2/97 – m. w. N.; LVerfG M-V, Urt. v. 28. Oktober 2010 – 5/10 –). Ob auch die notwendige aktuelle rechtliche Betroffenheit des jeweiligen Antragstellers ausgelöst ist (so schon LVerfG M-V, Urt. v. 11. Juli 1996 – 1/96 – m. w. N.), das Gesetz seinem Inhalt nach also gerade für einen verfassungsrechtlich abgesicherten Status der Antragstellerseite rechtserheblich ist, ist dann eine Frage der Antragsbefugnis (LVerfG M-V, Urt. v. 27. August 2015 – LVerfG 1/14 –, Rn. 62, juris).

Soweit sich die Anträge gegen die Regierung richten, geht es um Kabinettsbeschlüsse, die ebenfalls prinzipiell Gegenstand eines Organstreits sein können.

34

Die Antragstellerin zu 1.) macht in ihren Anträgen geltend, dass das Budgetrecht des Landtages gemäß Art. 61 Abs. 2 LV M-V verletzt bzw. unmittelbar gefährdet sei. Die Antragsteller zu 2.) rügen mit ihren Anträgen die Verletzung von Abgeordnetenrechten aus Art. 22 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 61 Abs. 1 und Abs. 4 LV M-V gerügt. Demnach werden Fragen nach dem Umfang der in der Landesverfassung zugewiesenen Kompetenzen der jeweiligen Beteiligten und ihrem verfassungsrechtlich geprägten Verhältnis zueinander aufgeworfen (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 27. August 2015 – LVerfG 1/14 –, Rn. 63, juris), die Gegenstand eines Organstreites sind. Auch unterscheidet sich die Fassung der gestellten Anträge hinreichend vom möglichen Ausspruch im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle, bei der im Erfolgsfall die Nichtigkeit festgestellt würde (§ 42 LVerfGG M-V), und trägt den Vorgaben für die Formulierung eines Entscheidungsausspruchs in § 38 Abs. 1 LVerfGG M-V Rechnung (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 27. August 2015 – LVerfG 1/14 –, Rn. 64, juris).

35

- 36 4. Die Antragstellerin zu 1.) ist hinsichtlich des Antrages zu 1.), soweit sie die Verletzung des Budgetrechts geltend macht, antragsbefugt. Die Antragsteller zu 2.) sind teilweise antragsbefugt bezüglich ihres Antrages zu 1.). Im Übrigen sind die Antragsteller nicht antragsbefugt.
- 37 Die Antragsbefugnis setzt voraus, dass der Antragsteller geltend macht, dass er oder, im Fall einer Prozessstandschaft, das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in eigenen, ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten oder Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Dementsprechend müssen die Behauptungen des Antragstellers eine derartige Verletzung oder unmittelbare Gefährdung von solchen Rechten oder Pflichten jedenfalls möglich erscheinen lassen (LVerfG M-V, Urt. v. 27. August 2015 – LVerfG 1/14 –, Rn. 66, juris).
- 38 Im Übrigen hat das Gericht die Bedeutung der Antragsbefugnis gerade in den Fällen besonders hervorgehoben, in denen eine abstrakte Normenkontrolle mangels Erfüllung des erforderlichen Quorums nach Art. 53 Abs. 1 Nr. 2 LV M-V wie vorliegend nicht zulässig wäre, und in denen daher die Notwendigkeit einer klaren Abgrenzung beider Verfahren voneinander in besonderem Maße geboten ist (LVerfG M-V, Urt. v. 27. August 2015 – LVerfG 1/14 –, Rn. 68, juris). Für das Landesrecht gilt in gleicher Weise, was das BVerfG für das Bundesrecht ausgeführt hat (BVerfG, Beschl. v. 11. Dezember 2018 – 2 BvE 1/18 – (AfD gegen die Flüchtlingspolitik), Rn. 18, juris):

„Bei dem Organstreit handelt es sich um eine kontradiktorische Parteistreitigkeit (vgl. BVerfGE 126, 55 <67>; 138, 256 <258 f. Rn. 4>); er dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht hingegen der Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns (vgl. BVerfGE 104, 151 <193 f.>; 118, 244 <257>; 126, 55 <67 f.>; 140, 1 <21 f. Rn. 58>; 143, 1 <8 Rn. 29>; stRspr). Kern des Organstreitverfahrens ist auf Seiten des Antragstellers die Durchsetzung von Rechten (vgl. Lenz/Hansel, BVerfGG, 2. Aufl. 2015, § 64 Rn. 19; vgl. auch BVerfGE 67, 100 <126>; 124, 78 <113>; 143, 101 <132 Rn. 104>). Der Organstreit eröffnet daher nicht die Möglichkeit einer objektiven Beanstandungsklage (vgl. BVerfGE 118, 277 <319>; 126, 55 <68>; 138, 256 <259 Rn. 5>; 140, 1 <21 f. Rn.

58>). Für eine allgemeine oder umfassende, von eigenen Rechten des Antragstellers losgelöste, abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme ist im Organstreit kein Raum (vgl. BVerfGE 73, 1 <30>; 80, 188 <212>; 104, 151 <193 f.>; 118, 277 <318 f.>; 136, 190 <192 Rn. 5>). Das Grundgesetz kennt keinen allgemeinen Gesetzes- oder Verfassungsvollziehungsanspruch, auf den die Organklage gestützt werden könnte (vgl. Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 64 Rn. 63 [Januar 2017]). Auch eine Respektierung sonstigen (Verfassungs-) Rechts kann im Organstreit nicht erzwungen werden; er dient allein dem Schutz der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander, nicht aber einer allgemeinen Verfassungsaufsicht (vgl. BVerfGE 100, 266 <268>; 118, 277 <319>).“

a) Die Antragstellerin zu 1.) ist als Fraktion antragsbefugt, soweit sie mit dem Antrag zu 1.) die Verletzung des Budgetrechts des Landtages aus Art. 61 Abs. 2 LV M-V geltend macht durch Art. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 sowie Art. 1 Nr. 2 Doppelbuchstabe aa) und Doppelbuchstabe bb) Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020, mit welchen die Kreditermächtigung auf 2.850.000.000 € angehoben sowie die Fortgeltung der Kreditermächtigung geregelt wurde, weil der Umfang der Kreditaufnahme das zulässige Maß deutlich überschreite. In diesem Umfang besteht eine zulässige Prozesstandschaft der Antragstellerin zu 1.) für den Landtag. 39

aa) Gegen die Annahme einer Prozesstandschaft spricht im vorliegenden Fall nicht ohne weiteres der Umstand, dass sich das Verfahren zugleich auch gegen den Landtag als Antragsgegner zu 1.) richtet (dazu LVerfG M-V, Urt. v. 27. August 2015 – LVerfG 1/14 –, Rn. 76 ff., juris; BVerfG, Urt. v. 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 – (Lissabon-Vertrag); BVerfG, Urt. v. 3. Mai 2016 – 2 BvE 4/14 – (Oppositionsfraktionsrecht); aus der Literatur Lorenz, Der Organstreit vor dem Bundesverfassungsgericht, FS BVerfG, 1976, S. 225, 252 ff.; Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 1029; Classen, in: Classen/Wallerath/Litten (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2. Aufl. 2015, Art. 53 Rn. 13; abl. Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Aufl. 2021, Rn. 94a; kritisch auch Sauer, Zur Wehrhaftigkeit parlamentarischer Selbstentleibungen im Organstreit, FS Morlok, 2019, S. 227 ff.). 40

- 41 Allerdings muss auch in diesen Fällen der spezifische Charakter des Organstreits als eines kontradiktorischen Verfahrens gewahrt werden, dessen Gegenstand die Frage bildet, ob das beanstandete Verhalten des Antragsgegners Rechte des Antragstellers bzw. im Fall der Prozessstandschaft desjenigen, dessen Rechte geltend gemacht werden, beeinträchtigt. Es handelt sich dabei nämlich „*nicht um ein objektives Verfahren prinzipaler oder authentischer Verfassungsinterpretation*“ (LVerfG M-V, Urt. v. 27. August 2015 – LVerfG 1/14 –, Rn. 68, juris; siehe auch BVerfG, Beschl. v. 11. Dezember 2018 – 2 BvE 1/18 – (AfD gegen die Flüchtlingspolitik), Rn. 18; BVerfG, Urt. v. 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 – (ESM), Rn. 156, juris).
- 42 Die Zulässigkeit eines Organstreits in einer solchen Konstellation erklärt sich aus der spezifischen, minderheitsschützenden Funktion des Instruments der Prozessstandschaft und beruht damit auf spezifisch verfassungsprozessualen Gesichtspunkten (dazu insbesondere Lorenz, Der Organstreit vor dem Bundesverfassungsgericht, FS BVerfG, 1976, S. 225, 252). Diese kann es rechtfertigen, abweichend von fachgerichtlichen Verfahren die Prozessstandschaft einer Fraktion für ein Parlament unter bestimmten Voraussetzungen auch dann zuzulassen, wenn sich dieses Verfahren gegen das Parlament richtet.
- 43 Anerkannt wurde die Zulässigkeit eines Organstreits in einer solchen Konstellation insbesondere in Fällen, in denen es um das Verhältnis des Parlaments gegenüber Dritten geht (dazu LVerfG M-V, Urt. v. 27. August 2015 – LVerfG 1/14 –, Rn. 82, juris). Zu erwähnen sind vor allem Streitigkeiten um die Frage, ob der Bundestag unzulässig Kompetenzen auf Organe der Europäischen Union und damit Stellen außerhalb der deutschen Verfassungsordnung übertragen hat (dazu BVerfG, Urt. v. 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 – (Lissabon-Vertrag), Rn. 204 f., juris; BVerfG, Beschl. einstweilige Anordnung v. 12. September 2012 – 2 BvE 6/12 – (ESM), Rn. 102, juris; BVerfG, EuGH-Vorlage v. 14. Januar 2014 – 2 BvE 13/13 – (OMT-Beschluss), Rn. 54, juris; BVerfG, Urt. v. 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 – (ESM), Rn. 150 ff., juris). In einer weiteren Konstellation ging es um die Wahrnehmung parlamentarischer Kontrollrechte, unter anderem um die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, der im Regelfall materiell parlamentarischer Kontrolle der Regierung dient (dazu BVerfG, Urteil vom 3. Mai 2016 – 2 BvE 4/14 – (Oppositionsfraktionsrecht), Rn. 69,

juris). Damit standen sich in beiden Fällen materiell unterschiedliche Stellen gegenüber (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 26. September 2019 – LVerfG 2/18 –, Rn. 66 - 70, juris)

Eine der vorerwähnten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urt. v. 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 – (ESM)), in welcher eine Zulässigkeit eines Organstreits angenommen wurde, richtete sich gegen deutsche und europäische Rechtsakte im Zusammenhang mit der Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und dem Abschluss des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, gegen Maßnahmen der Europäischen Zentralbank sowie gegen Unterlassungen des Bundesgesetzgebers und der Bundesregierung in dem genannten Zusammenhang. Das Bundesverfassungsgericht hat im Hinblick auf die antragstellende Fraktion ausgeführt, dass der Antrag im Organstreitverfahren nur zulässig sei, soweit die Antragstellerin geltend mache, durch die angegriffenen Gesetze entäußere sich der Deutsche Bundestag seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung (BVerfG, Urt. v. 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 – (ESM)).

bb) Die Antragstellerin zu 1.) rügt, dass der Landtag ein Gesetz beschlossen habe, das in unzulässiger Weise dessen Budgethoheit, insbesondere die Befugnis, zur Kreditaufnahme zu ermächtigen, verletzt, weil die entscheidende Vorschrift des Art. 65 Abs. 2 S. 2, 2. Alt. LV M-V den Gesetzesbeschluss in der getroffenen Weise nicht zulasse. Er habe sich damit seines originären Rechts, über den gegenwärtigen, aber auch über zukünftige Haushalte zu bestimmen, in der Weise entäußert, dass er sowohl in seiner jetzigen wie auch in einer künftigen Zusammensetzung einen anderen – geringeren – Spielraum habe, womit sein Budgetrecht und sein Recht zur Kreditbeschaffung verletzt sei. Unter Berücksichtigung des Vorbringens der Antragstellerin zu 1.) ist ihr Antrag auslegungsbedürftig, aber auch auslegungsfähig. Für die Ermittlung des genauen Streitgegenstandes ist nicht allein auf den Wortlaut des Antrags abzustellen; vielmehr ist das prozessuale Begehren des Antragstellers insbesondere aus dem sich aus der Antragsbegründung ergebenden Verständnis des Antrags zu ermitteln (vgl. BVerfG, Urt. v. 1. Dezember 1954 – 2 BvG 1/54 – (Besoldungsneuregelung), Rn. 37, juris; BVerfG, Beschl. v. 8. Juni 1982 – 2 BvE 2/82 – (Fall Abelein), Rn. 15, juris; BVerfG, Urt. v. 18. Dezember 1984 – 2 BvE 13/83 –

(Atomwaffenstationierung), Rn. 80, juris; BVerfG, Urt. v. 3. Juli 2007 – 2 BvE 2/07 – (Tornado-Einsatz Afghanistan), Rn. 32 ff., juris; BVerfG, Beschl. v. 17. September 2013 – 2 BvE 6/08 – (Abgeordnetenüberwachung), Rn. 83, juris; Benda/Klein, a. a. O., Rn. 1044). Daher genügt es, wenn sich aus der Antragsbegründung die als verletzt gerügte Verfassungsbestimmung (das verletzte Recht) ergibt (vgl. LVerfG Bbg, Urt. v. 19. Februar 2016 – VfGBbg 57/15 –, Rn. 65 - 73, juris; Lechner/Zuck, BVerfGG, 8. Aufl. 2019, § 64 Rn. 14; Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2005, §§ 63, 64 Rn. 147).

- 46 Der Antrag ist folglich dahingehend auszulegen, dass die Antragstellerin zu 1.) sich darauf beruft, der Landtag entziehe sich seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung durch die Änderung der Höhe der Kreditfinanzierung in § 2 Abs. 2a S. 1 des Haushaltsgesetzes von 700 000 000 auf 2 850 000 000 EUR (Art. 1 Nr. 2 des zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, Landtagsdrucksache 7/5435, S. 13), zumal die dort enthaltene Kreditermächtigung dem Finanzministerium erteilt wird. Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020 schreibt zudem fest, dass die Kreditermächtigung fort gilt, bis die notwendigen Entnahmen aus dem Sondervermögen zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona Pandemie und ihre Folgen getätigt und bis die Kredite zu notwendigen Finanzierung der Zuführung an das Sondervermögen tatsächlich am Kreditmarkt aufgenommen worden sind (Einfügung in § 2 des Haushaltsgesetzes 2020/2021 durch Art. 1 Nr. 2 bb) des zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020).
- 47 Weiter ändert Art. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (Landtagsdrucksache 7/5436) das Kredittilgungsgesetz 2020, sodass Tilgungen in Höhe von 142 500 000 EUR jährlich ab dem Jahr 2025 festgelegt werden. Insoweit ist eine Rechtsverletzung der Haushaltsautonomie jedenfalls möglich, indem für einen nennenswerten Zeitraum diese nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe (vgl. BVerfG, Urt. v. 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 – (EFSF), Rn. 135, juris). Ob sie tatsächlich vorliegt, ist eine Frage der Begründetheit.
- 48 cc) Eine Verletzung des Budgetrechts des Landtags durch Art. 1 Nr. 6 des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 ist hingegen nicht möglich. Mit der dortigen

Regelung wird lediglich die Zuführung an das Sondervermögen MV-Schutzfonds entsprechend der erhöhten Kreditaufnahme gesteigert. Mit dieser Regelung hat der Landtag gerade von seinem Budgetrecht Gebrauch gemacht. Selbiges gilt für die Art. 1 und 2 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020. Eine Entäußerung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung kann in einer Veränderung von Regeln eines Sondervermögens (Art. 1) sowie der Errichtung eines Sondervermögens (Art. 2) nicht liegen. Vielmehr hat der Landtag durch die Errichtung und Ausgestaltung des Sondervermögens seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung wahrgenommen.

Soweit die Antragstellerin zu 1.) in ihrer Antragstellung neben der Verletzung des Budgetrechts die Feststellung begehrt, der Landtag habe gegen Art. 61 Abs. 1 und Art. 65 Abs. 2 S. 2, 2. Alt. LV M-V verstoßen, ist eine Antragsbefugnis nicht gegeben und der Antrag unzulässig. Art. 61 Abs. 1 LV M-V hat folgenden Wortlaut: 49

„Alle Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungen des Landes müssen für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden. Bei Landesbetrieben und Sondervermögen des Landes brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden. Der Haushalt ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.“

Art. 61 LV M-V kann in einem Organstreit im Wege der Prozessstandschaft nicht als verletzt gerügt werden. Art. 61 Abs. 1 LV M-V gewährt nicht dem Landtag Rechte, sondern stellt vielmehr Haushaltsgrundsätze auf. Das Budgetrecht des Bundestages und seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung werden vom Bundesverfassungsgericht als unverfügbare Teil des grundgesetzlichen Demokratieprinzips aus Art. 38 Abs. 1 S. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) hergeleitet und nicht aus den Art. 110 ff. GG. Überträgt man diesen Gedanken auf die Landesverfassung, resultiert das Budgetrecht des Landtages aus Art. 3, 22 LV M-V und nicht aus Art. 61 LV M-V unmittelbar. Daher vermag auch das Vorbringen, der Landtag habe gegen das Jährlichkeitsprinzip verstoßen, eine Verletzung von Rechten des Landtages nicht zu begründen. 50

51 Ebenso wenig kann die Feststellung im Rahmen eines Organstreits getroffen werden, dass ein Verstoß gegen die „Schuldenbremse“ gemäß Art. 65 Abs. 2 LV M-V vorliegt. Art. 65 Abs. 2 LV lautet:

„Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind 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. Die erhöhte Kreditaufnahme muss nach Umfang und Verwendung bestimmt und geeignet sein, derartige Störungen oder unmittelbare Bedrohungen abzuwehren. Das Nähere regelt das Gesetz.“

52 Soweit die Antragstellerin zu 1.) meint, weder der Höhe noch dem Inhalt nach sei ein hinreichender Verursachungszusammenhang mit der Naturkatastrophe Corona-Pandemie gegeben, vermag dies keine Rechtsverletzung des Landtages oder seiner Abgeordneten zu begründen und ist daher nicht im Rahmen eines Organstreites überprüfbares Recht. Ebenso wenig kann eine Rechtsverletzung des Landtages gegeben sein, in dem nach Behauptung der Antragsteller Maßnahmen finanziert würden, welche nicht im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stünden. Der Landtag hat zudem mehrheitlich das Vorliegen dieser Voraussetzungen bejaht, indem er den Gesetzen zugestimmt hat und sich die Gesetzesbegründungen ausführlich mit den Anforderungen des Art. 65 Abs. 2 S. 2 LV M-V befassen.

53 b) Die Antragsteller zu 2.) sind teilweise antragsbefugt.

54 aa) Soweit die Antragsteller zu 2.) behaupten, durch die angegriffenen Gesetze werde gegen Art. 65 Abs. 2 LV M-V verstoßen, ist eine Verletzung spezifischer Abgeordnetenrechte aus Art. 22 LV M-V nicht erkennbar. Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern hat mit parlamentarischer Mehrheit nach einem Gesetzgebungsverfahren die Gesetze verabschiedet. Die Abgeordneten und somit auch die Antragsteller hatten insoweit die Möglichkeit, von ihrem Rede-, Antrags- und Stimmrecht Gebrauch zu machen.

bb) Ebenso wenig vermag die Behauptung, die umfangreiche Mittel- und Zweckerweiterung durch Art. 2 des Begleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 verstoße gegen die Grundsätze der Einheitlichkeit und Vollständigkeit sowie das Prinzip der Jährlichkeit, eine Verletzung von Abgeordnetenrechten nahe zu legen. Das Landesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Strategiefonds (LVerfG M-V, Urt. v. 26. September 2019 – 2/18 –, Rn. 57 - 58, juris) Folgendes ausgeführt:

55

„Soweit es um die Errichtung des Strategiefonds (§ 1 StratG M-V) sowie dessen Zweckbestimmung (§ 2 StratG M-V) geht, machen die Antragsteller zu 2.) und 3.) zwar auch geltend, in ihren Abgeordnetenrechten aus Art. 22 LV zumindest unmittelbar gefährdet zu sein. Tatsächlich aber werden vor allem Verstöße gegen verschiedene, in Art. 61 LV enthaltene haushaltsrechtliche Gebote vorgebracht, konkret gegen die haushaltsrechtlichen Gebote der Einheit, der Vollständigkeit und der Jährlichkeit des Haushalts sowie des Bepackungsverbots und des Gebots der Gesamtdeckung. Art. 61 LV begründet jedoch unmittelbar keine im Organstreitverfahren rügefähigen Rechte der einzelnen Abgeordneten, kann also im hier gewählten Verfahren auch nicht ohne weiteres eine Antragsbefugnis begründen. Dementsprechend hätte vorliegend substantiiert dargelegt werden müssen, warum sich mit den geltend gemachten Verstößen auch eine Verletzung von Abgeordnetenrechten aus Art. 22 LV verbindet.“

Die dortigen Ausführungen lassen sich auf den vorliegenden Rechtsstreit entsprechend übertragen. Die Errichtung eines Sondervermögens ist nicht an sich geeignet, Abgeordnetenrechte zu verletzen. Bei dieser Entscheidung haben sämtliche Abgeordnete die Möglichkeit, an der Parlamentsdebatte über die Errichtung eines Sondervermögens, hier also des Corona-Schutzfonds, und auch über dessen Verwendungszwecke teilzunehmen. Den Beteiligungsrechten der Abgeordneten ist damit hinreichend genüge getan. Die Frage, ob die Bestimmungen zur Verwendung eines Sondervermögens so weit gefasst sind, dass es sich nicht mehr um ein Sondervermögen im Sinne der Landesverfassung handelt, kann nicht ohne Weiteres in einem Organstreitverfahren überprüft werden. In Abgrenzung zur abstrakten Normenkontrolle bedarf es hier der konkreten Darlegung der Verletzung eigener Rechte. An einer solchen fehlt es.

56

- 57 cc) Dies gilt auch für Art. 1 Nr. 6 des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, mit welchem § 17b Haushaltsgesetz dahingehend gefasst wurde, dass das Finanzministerium ermächtigt wird, dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ Mittel in Höhe von 2 850 000 000 Euro zuzuführen. Ebenso vermag die Ausweitung der Kreditermächtigung in § 2 Abs. 2a S. 1 des Haushaltsgesetzes 2020/2021 in der Fassung des Gesetzes vom 9. Dezember 2020 eine Verletzung von Rechten der Abgeordneten aus Art. 22 LV M-V nicht zu begründen. Die Kreditermächtigung war grundsätzlich in dem ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 1. April 2020 enthalten. Die Ausweitung bezieht sich ausschließlich auf die Höhe (vorher 700 000 000 EUR, nunmehr 2 850 000 000 EUR). Die Veränderung im Vergleich zur vorherigen Fassung besteht in der Erhöhung der Zuführung an das Sondervermögen. An beiden Regelungen, welche in unmittelbarem Zusammenhang stehen (höhere Kreditaufnahme für höhere Mittelzuführung) haben die Abgeordneten unter Wahrung sämtlicher Statusrechte mitgewirkt. Ein Verstoß gegen Abgeordnetenrechte scheidet insoweit aus.
- 58 dd) Ebenso wenig vermag Art. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 eine Antragsbefugnis der Antragsteller zu 2.) zu begründen. Durch Art. 1 dieses Gesetzes wurde das Sondervermögen „Universitätsmedizinen MV“ eingerichtet und das SVUMedG M-V erlassen. Soweit sie die Errichtung dieses Sondervermögens mangels Einschränkung der Antragstellung in Gänze angreifen, kann dieses nicht zu einer Antragsbefugnis führen. Das Gesetzgebungsverfahren als solches hat Mitbestimmungsrechte der Abgeordneten nicht verletzt. Das Gesetz selbst entzieht den Abgeordneten auch nicht die ihnen kraft Verfassung vermittelten Rechte. Soweit die Antragsteller zu 2.) die weitreichende Zweckbindung rügen, haben sie an deren Beschluss mitgewirkt. Die Entscheidung über Errichtung und Zweckbestimmung des Sondervermögens hat der Landtag selbst getroffen und an dessen Entscheidung konnten alle Abgeordneten uneingeschränkt mitwirken. Es verbindet sich auch mit der Errichtung eines solchen Sondervermögens mit Blick auf die Zuständigkeit zur Entscheidung über die Mittelaufteilung von Verfassungen wegen keine automatisch eintretende Rechtsfolge, die sich nachteilig auf die Rechte nach Art. 22 LV M-V auswirkt (LVerfG M-V, Urt. v. 26. September 2019 – 2/18 –, Rn. 58, juris).

In Ermangelung konkreten Vorbringens seitens der Antragsteller zu 2.) geht das Gericht davon aus, dass diese die Verletzung ihrer Abgeordnetenrechte zudem in Anlehnung an die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts zum Strategiefonds herleiten und insoweit rügen, im Hinblick auf die weitreichende Zweckbestimmung des Sondervermögens seien die Abgeordneten auch an der Entscheidung über die konkrete Verwendung der dem Sondervermögen zugewiesenen Mittel zu beteiligen, da gemäß § 5 Abs. 3 SVUMedG M-V das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur auf der Basis der vom Finanzausschuss gebilligten Konzepte im Einvernehmen mit dem Finanzministerium jährlich den Wirtschaftsplan erstellt, der dem Haushaltsplan als Anlage beigefügt wird. 59

Nach Art. 61 Abs. 1 S. 2 LV M-V brauchen bei Sondervermögen des Landes nur die Zuführungen und Ablieferungen eingestellt zu werden. Dies wird damit gerechtfertigt, dass sich ein Sondervermögen anerkanntermaßen einer „einzelnen Aufgabe“ widmen muss (Gröpl, in: BK GG, Art. 110 Rn. 168; Heintzen, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 29; ähnlich Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 131). Mit Blick auf die Rechte der einzelnen Abgeordneten nach Art. 22 LV M-V heißt dies, dass diese ihre Rechte bereits bei der gesetzlichen Festlegung der Aufgabe eines Sondervermögens wahrnehmen können müssen (LVerfG M-V, Urt. v. 26. September 2019 – 2/18 –, Rn. 83, juris). Die Konzeption des Sondervermögens Universitätsmedizinen MV unterscheidet sich jedoch erheblich von dem Sondervermögen, welches der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts vom 26. September 2019 – 2/18 – zugrunde lag. Der dort zu beurteilende Strategiefonds wies im Vergleich zu anderen Sondervermögen die Besonderheit einer ausgesprochen weitgefassten Zwecksetzung auf. Da wegen der Weite der Zweckbestimmung des Strategiefonds die Rechte der Abgeordneten aus Art. 22 LV M-V nicht allein dadurch gesichert wurden, dass diese die Zweckbestimmung beschließen, ergab sich für diesen Fonds die Konsequenz, dass bei ihm alle Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und vom Plenum des Landtags beschlossen werden müssen (LVerfG M-V, Urt. v. 26. September 2019 – 2/18 –, Rn. 84 ff., juris). 60

Eine solche weitreichende Zweckbestimmung findet sich bei dem Sondervermögen Universitätsmedizinen MV gerade nicht. Nach § 2 SVUMedG M-V ist Zweck des 61

Sondervermögens die Förderung und Unterstützung der Universitätsmedizinen im Land, insbesondere hinsichtlich der investiven Ausstattung, baulicher Investitionen und der Digitalisierung. Dieser wird in § 4 SVUMedG M-V konkretisiert durch die Regelung zur Verwendung der Mittel. Im Unterschied zu dem Strategiefonds ist die Zwecksetzung vorliegend nicht als weit zu verstehen, da Begünstigte des Sondervermögens ausschließlich die beiden Universitätsmedizinen des Landes sind und – anders als beim Strategiefonds – die Mittel nicht zur Erfüllung nicht näher bestimmter Aufgaben des Landes dienen. Da die Abgeordneten an Errichtung und Zweckbestimmung sowie der konkreten Mittelzuführung zu diesem Punkt beteiligt waren, haben sie auch an der konkreten Mittelverwendung des Sondervermögens Universitätsmedizinen mitgewirkt und die konkreten Haushaltsbestimmungen hierfür getroffen. Ein Überschreiten des begrenzten Zweckes, nämlich der Unterstützung der Universitätsmedizinen in Mecklenburg-Vorpommern, ist nicht zu besorgen.

62 ee) Eine Antragsbefugnis der Antragsteller zu 2.) scheidet weiterhin aus, soweit sie Art. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 2020 des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes angreifen. Dieser ändert das Kredittilgungsplangesetz. Das Kredittilgungsplangesetz selbst ist durch die Verfassung vorgegeben, wenn auch nicht mit seinem konkreten Inhalt. Gemäß Art. 65 Abs. 2 LV M-V ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen hiervon sind zulässig zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die nach S. 2, 2. Alternative zulässigen Kredite sind innerhalb eines bestimmten Zeitraums vollständig zu tilgen und das Nähere durch ein Gesetz zu regeln. Die Kreditaufnahme wurde seitens Landesregierung und Landtag auf Art. 65 Abs. 2, 2. Alternative LV M-V gestützt. Daher war zwingend ein Gesetz zu verabschieden, in welchem ein Tilgungsplan für die aufgenommen Kredite enthalten ist. An diesem Gesetz und dessen Änderung durch das Haushaltsbegleitgesetz zum Zweiten Nachtragshaushalt 2020 haben die Antragsteller zu 2.) vollumfänglich mitwirken können. Dass die in dem Kredittilgungsplangesetz enthaltenen Regelungen Abgeordnetenrechte verletzen, ist nicht ersichtlich.

ff) Die Antragsbefugnis ist jedoch gegeben, soweit sich die Antragsteller zu 2.) gegen Art. 1 Nr. 2. Doppelbuchstabe bb) des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 wenden, wonach die Kreditermächtigung in § 2 Abs. 2a S. 2 des Haushaltsgesetzes 2020/21 über das Haushaltsjahr hinaus gilt, bis die notwendigen Einnahmen aus dem Sondervermögen zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen getätigt und bis die Kredite zur notwendigen Finanzierung der Zuführungen an das Sondervermögen MV-Schutzfonds tatsächlich am Kreditmarkt aufgenommen worden sind. Hieraus leiten die Antragsteller zu 2.) einen Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip ab. Indem über das Haushaltsjahr hinausgehende Kreditermächtigungen ermöglicht würden, werde den Abgeordneten das Recht genommen, jährlich neu über den Haushalt zu debattieren und abzustimmen, worin eine Verletzung des Statusrechts der Abgeordneten liege. Wie in der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts zum Strategiefonds (LVerfG M-V, Ur. v. 26. September 2019 – 2/18 –) bereits ausgeführt, vermag ein solcher Verstoß nicht ohne weiteres die Verletzung von Abgeordnetenrechten zu begründen. Der Verstoß gegen den Jährlichkeitsgrundsatz bedürfte näherer Darlegungen, um eine Rechtsverletzung begründen zu können. Die Ausführungen, dass die Kreditermächtigung nicht zeitlich begrenzt sei und daher den Abgeordneten das Recht genommen würde, jährlich über den Haushalt zu debattieren, genügt diesen Anforderungen. Die nach dem Haushaltsgesetz zeitlich zunächst nicht begrenzte Fortgeltung der Ermächtigung könnte den Abgeordneten die Möglichkeit entziehen, über die Notwendigkeit der Kreditaufnahme jährlich zu debattieren und abzustimmen. Dies folgt bereits daraus, dass gemäß Art. 61 Abs. 3 LV M-V der Haushaltsplan sowie Vorlagen zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans von der Landesregierung in den Landtag eingebracht werden. Ein Initiativrecht der Abgeordneten besteht insoweit nicht. 63

Gemäß Art. 61 Abs. 4 S. 1 LV M-V dürfen in das Haushaltsgesetz nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Das Haushaltsgesetz kann gemäß Art 61 Abs. 4 S. 2 LV M-V vorschreiben, dass die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigung nach Art. 66 LV M-V zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten. Die Ermächtigungen nach Art. 66 LV M-V betreffen Erwerb, Verkauf und Belastung 64

von Landesvermögen und gerade nicht die in Art. 65 LV M-V enthaltene Kreditbeschaffung (dazu näher unter C. II. 2.). Da die Möglichkeit einer Fortgeltung der Kreditermächtigung insoweit nicht vorgesehen ist, ist eine Verletzung von Abgeordnetenrechten jedenfalls möglich.

- 65 gg) Eine Antragsbefugnis der Antragsteller zu 2.) ist auch gegeben, soweit sie geltend machen, ihnen werde die Möglichkeit zur Mitbestimmung über wesentliche Haushaltsmittel grundsätzlich entzogen durch Art. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020. Im Gesetzgebungsverfahren zu dem Haushaltsbegleitgesetz zum Zweiten Nachtragshaushalt 2020 wurde § 5 des Sondervermögensgesetzes „MV-Schutzfonds“ (SVMVFG M-V) neu gefasst und entsprechend durch den Landtag die Gesetzesänderung beschlossen. Die Norm lautete dann:

„§ 5

Wirtschaftsplan

(1) Das Finanzministerium erstellt im Einvernehmen mit der Staatskanzlei, dem Ministerium für Inneres und Europa sowie dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit für jedes Haushaltsjahr einen Wirtschaftsplan.

(2) Der Wirtschaftsplan bedarf der Einwilligung des Finanzausschusses des Landtages.

(3) Änderungen am Wirtschaftsplan bedürfen ebenfalls der Einwilligung des Finanzausschusses des Landtages.

(4) Der Wirtschaftsplan wird dem Haushaltsplan als Anlage beigefügt.“

- 66 Dem ausdrücklichen Wortlaut dieser Bestimmung ist zu entnehmen, dass der Wirtschaftsplan gerade nicht durch den Landtag beschlossen wird, sondern lediglich der Einwilligung des Finanzausschusses bedarf. Ebenso können Abänderungen durch den Finanzausschuss vorgenommen werden. Demnach haben nicht sämtliche Abgeordnete des Landtages die Möglichkeit, über den Inhalt des Wirtschaftsplanes und somit die Zweckbestimmung des Sondervermögens MV-Schutzfonds zu debattieren und abzustimmen. Insoweit kommt eine Verletzung von Abgeordnetenrechten in Betracht.

Damit ist diesbezüglich eine Antragsbefugnis der Antragsteller zu 2.) gegeben. Ihren Ausführungen lässt sich die hinreichende Möglichkeit zumindest einer unmittelbaren Gefährdung der in Art. 22 LV M-V verankerten Rechte der Abgeordneten entnehmen. Die praktische Bedeutung dieser Rechte bestimmt sich maßgeblich durch die rechtliche Bedeutung der jeweils anstehenden Entscheidung. Die Bedeutung des Rede- und Antragsrechts hängt etwa auch davon ab, ob über ein eine Bindungswirkung für Verwaltung und Rechtsprechung entfaltendes Gesetz oder nur einen unverbindlichen Parlamentsbeschluss abzustimmen ist oder gar nur bestimmte Informationen dem Parlament zur Kenntnis gegeben werden. 67

Dementsprechend ist auch eine Verletzung von Art. 22 LV M-V möglich, wenn der Landtag Entscheidungen, die nach Art. 61 Abs. 1 und 2 LV M-V von ihm selbst zu treffen sind, von einem Ausschuss oder der Landesregierung treffen lässt. Die Missachtung des Gesetzesvorbehalts führt zu einer Missachtung der Rechte der Abgeordneten. 68

Dass dem Finanzausschuss eine Abänderungsbefugnis dieses Wirtschaftsplanes übertragen wird, verstärkt die Möglichkeit der Rechtsverletzung der Abgeordnetenrechte aus Art. 22 LV M-V. Hieran ändert auch die Freigabe der Mittelbewirtschaftung ab 1 000 000 EUR, welche gemäß § 6 Abs. 2 SVMVFG M-V der Einwilligung des Finanzausschusses des Landtages bedarf, nichts. Denn der Finanzausschuss ist lediglich ein Gremium des Landtages, in welchem nicht sämtliche Abgeordneten vertreten sind und die dort nicht vertretenen Abgeordneten nicht von ihrem Antrags-, Rede- und Stimmrecht Gebrauch machen können. 69

c) Eine Antragsbefugnis der Antragstellerin zu 1.) sowie der Antragsteller zu 2.) ist bezüglich ihrer jeweiligen Anträge zu 2.), welche sich gegen die Landesregierung richten, nicht gegeben. Es ist nicht ersichtlich, wie die Regierung durch die Einbringung eines Gesetzentwurfes Abgeordnete oder auch den Landtag in ihren bzw. seinen Rechten unmittelbar gefährdet hat. Eine unmittelbare Gefährdung liegt vor, wenn die Rechtsverletzung für die Zukunft zu erwarten ist, ohne dass dazu noch weitere Handlungen des Antragsgegners oder dritter Stellen erforderlich sind (vgl. Schlaich/Korioth, BVerfGG, 12. Aufl. 2021, § 64 Rn. 94). 70

- 71 Gemäß Art. 55 Abs. 1 LV M-V werden Gesetzesentwürfe von der Landesregierung oder aus der Mitte des Landtages sowie gemäß Art. 59 und 60 LV M-V aus dem Volk eingebracht. Nach Art. 61 Abs. 1 LV M-V müssen alle Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungen des Landes für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden. Nach Art. 61 Abs. 2 LV M-V wird der Haushaltsplan vor Beginn des Haushaltsjahres durch ein Gesetz festgestellt. Nach Abs. 3 dieser Norm wird der Gesetzentwurf nach Abs. 2 sowie Vorlagen zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes von der Landesregierung in den Landtag eingebracht. Insoweit hat die Landesregierung mit der Einbringung der Gesetze nicht nur ihr Recht nach Art. 55 Abs. 1 LV M-V wahrgenommen, sondern ihr ausschließliches Initiativrecht nach Art. 61 Abs. 3 LV M-V. Im Übrigen entstammen die Normen, welche zur Antragsbefugnis der Antragsteller zu 2.) führen, gerade nicht dem Entwurf der Landesregierung, sondern lediglich der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses. Somit ist die Landesregierung nicht Verursacher.
- 72 5. Der Antrag zu 1.) der Antragsteller zu 2.) ist nicht wegen Wegfall des Rechtsschutzbedürfnisses nachträglich unzulässig geworden. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2022/2023 wurden Vorschriften im SVMVFG M-V geändert. Die Änderungen betreffen insbesondere den Wirtschaftsplan. Nach § 5 Abs. 3 SVMVFG M-V in der geltenden Fassung bedarf der Wirtschaftsplan nunmehr der Einwilligung des Landtages. Damit wird seither das Recht der Abgeordneten gewahrt, wie angesichts der sehr weitreichenden Zwecksetzung des Sondervermögens erforderlich, über den Wirtschaftsplan mitzubestimmen. Das Rechtsschutzbedürfnis entfällt grundsätzlich nicht schon dadurch, dass die beanstandete Rechtsverletzung in der Vergangenheit liegt und bereits abgeschlossen ist, gegenwärtig also keine Wirkung mehr entfaltet (BVerfG, Urt. v. 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 – (Spiegelbildlichkeit von Ausschüssen), Rn. 81, juris).
- 73 Das Bundesverfassungsgericht hat bisher offengelassen, ob in einem solchen Fall eine Sachentscheidung nur getroffen werden kann, wenn besondere Umstände im Sinne eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses vorliegen, etwa, weil eine Wiederholungsgefahr besteht oder das Bedürfnis nach Klärung der objektiven

Rechtslage (BVerfG, Urt. v. 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 – (Spiegelbildlichkeit von Ausschüssen), Rn. 81, juris). Einer Entscheidung dieser Frage bedarf es auch vorliegend nicht, denn das Rechtsschutzbedürfnis besteht auch unter Anwendung dieser strengen Maßstäbe fort. Landtag und Landesregierung verteidigen die ursprünglich getroffene Regelung weiterhin mit den Besonderheiten der pandemischen Lage. Insoweit besteht eine Wiederholungsgefahr dahingehend, dass bei einer etwaig vergleichbaren Situation erneut die Rechte des Landtages auf einen Ausschuss übertragen werden.

6. Die Anträge der Antragstellerin zu 1.) sowie der überwiegenden Zahl der Antragsteller zu 2.) sind form- und fristgerecht eingelegt worden. Die Anträge der Antragsteller zu 2.) A., F. und N. sind nicht formgerecht eingelegt. Ihnen fehlt es daher durchweg an der Zulässigkeit. 74

Anträge sind gemäß § 19 Abs. 1 LVerfGG M-V schriftlich einzureichen. Gemäß § 18 Abs.1 LVerfGG M-V können die Beteiligten sich in jeder Lage des Verfahrens durch einen bei einem deutschen Gericht zugelassenen Rechtsanwalt oder durch einen Lehrer des Rechts an einer deutschen Hochschule vertreten lassen. Gemäß § 18 Abs. 2 LVerfGG M-V ist die Vollmacht schriftlich zu erteilen. Auf der Vollmachtsurkunde für den Prozessbevollmächtigten der namentlich vorbezeichneten drei Abgeordneten fehlt es an der Unterschrift. Zwar besteht für die Einreichung einer Antragschrift kein Vertretungszwang, jedoch liegt keine Antragschrift vor, welche die Unterschrift der drei Abgeordneten trägt. Ihre Anträge sind daher insgesamt unzulässig. Bei den übrigen Antragstellern liegt eine ordnungsgemäße Bevollmächtigung vor. Gemäß § 37 Abs. 3 LVerfGG M-V ist der Antrag binnen sechs Monaten nach Bekanntwerden der beanstandeten Maßnahme zu stellen. Die beanstandeten Gesetze datieren vom 9. Dezember 2020. Diese Frist ist für die formgemäß eingereichten Anträge gewahrt. 75

C.

Der Antrag zu 1.) der Antragstellerin zu 1.) ist – soweit zulässig – unbegründet. Der Antrag zu 1.) der Antragsteller zu 2.) ist – soweit zulässig – begründet. 76

I.

- 77 Der Antrag zu 1.) der Antragstellerin zu 1.) ist unbegründet. Der Landtag hat sich durch den Beschluss von Art. 1 Nr. 2 Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 sowie Art. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 nicht seines Budgetrechts entäußert, weshalb eine Rechtsverletzung des Landtages durch den Landtag nicht feststellbar ist.
- 78 Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand einschließlich der Kreditaufnahme ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat (vgl. BVerfG, Urt. v. 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 u.a – (Lissabon-Vertrag), Rn. 249, juris; BVerfG, Urt. v. 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – (EFSF), Rn. 104, juris). Das Budgetrecht verleiht dem Parlament die Kompetenz, den Haushaltsplan durch das Haushaltsgesetz festzustellen und damit zur Grundlage allen finanzwirksamen Handelns der Exekutive werden zu lassen; ihm kommt die finanz- und haushaltspolitische Gesamtverantwortung zu. Vor diesem Hintergrund stellt sich das Haushaltsbewilligungsrecht des Parlaments als das wesentliche Instrument der Regierungskontrolle dar (VerfGH RP, Urt. v. 20. November 1996 – VGH N 3/96 –; VerfGH RP, Urt. v. 26. Mai 1997 – VGH O 11/96 –; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 10. Dezember 1980 – 2 BvF 3/77 – (Berufsausbildungsabgabe), Rn. 58, juris; BVerfG, Urt. v. 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83 u.a. – (Haushaltskontrolle der Geheimdienste), Rn. 126, juris; Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz [Hrsg.], Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 108). Ihm entspricht aber auch die Pflicht des Parlaments, sich selbst und der Öffentlichkeit in einer den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechenden Weise Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben des Landes abzulegen (sog. Budgetpflicht, vgl. VerfGH RP, Urt. v. 26. Mai 1997 – VGH O 11/96 –; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 – (Staatsverschuldung), Rn. 55 ff., juris). Daher darf sich der Haushaltsgesetzgeber nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure seiner Budgetverantwortung entäußern (BVerfG, Urt. v. 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – (EFSF), Rn. 125, juris; Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz [Hrsg.], Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 112; VerfGH RP, Urt. v. 1. April 2022 – VGH N 7/21 –, Rn. 157, juris).

Der verfassungsändernde Gesetzgeber auf Bundes- und auf Landesebene hat durch die tatbestandliche Konkretisierung und sachliche Verschärfung der Regeln für die Kreditaufnahme von Bund und Ländern (insbesondere einerseits Art. 109 Abs. 3 und Abs. 5, Art. 109a, Art. 115 GG n.F., Art. 143d Abs. 1 GG, andererseits Art. 61 Abs. 1 und Abs. 4, Art. 65 Abs. 2 LV M-V) klargestellt, dass eine Selbstbindung der Parlamente und die damit verbundene fühlbare Beschränkung ihrer haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit gerade im Interesse einer langfristigen Erhaltung der demokratischen Gestaltungsfähigkeit notwendig sein können (vgl. BVerfG, Urt. v. 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – (EFSF), Rn. 125, juris). Mag eine derartige Bindung die demokratischen Gestaltungsspielräume in der Gegenwart auch beschränken, so dient sie doch zugleich deren Sicherung für die Zukunft. Zwar stellt auch eine langfristig besorgniserregende Entwicklung des Schuldenstandes keine verfassungsrechtlich relevante Beeinträchtigung der Kompetenz des Gesetzgebers zu einer situationsabhängigen diskretionären Fiskalpolitik dar. Dennoch führt sie zu einer faktischen Verengung von Entscheidungsspielräumen (vgl. BVerfG, Urt. v. 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 – (Bundeshaushalt 2004), Rn. 144, juris). Deren Vermeidung ist ein legitimes (verfassungs-)gesetzgeberisches Ziel (BVerfG, Urt. v. 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 – (ESM), Rn. 168 – 169, juris; BVerfG, Beschl. einstweilige Anordnung v. 12. September 2012 – 2 BvE 6/12 – (ESM), Rn. 120, juris).

Dabei ist es in erster Linie Sache des Gesetzgebers, abzuwägen, ob und in welchem Umfang zur Erhaltung demokratischer Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume auch für die Zukunft Bindungen in Bezug auf das Ausgabeverhalten geboten und deshalb – spiegelbildlich – eine Verringerung des Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums in der Gegenwart hinzunehmen ist (BVerfG, Urt. v. 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 – (ESM), Rn. 173, juris). Dies gilt auch für die Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern.

Das Landesverfassungsgericht kann sich hier nicht mit eigener Sachkompetenz an die Stelle der dazu zuvörderst berufenen Gesetzgebungskörperschaften setzen (vgl. BVerfG, Urt. v. 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 – (ESM), Rn. 173, juris). Es hat jedoch sicherzustellen, dass der demokratische Prozess offenbleibt, aufgrund anderer Mehrheitsentscheidungen rechtliche Umwertungen erfolgen können (vgl. BVerfG,

Urt. v. 17. August 1956 – 1 BvB 2/51 – (KPD-Verbot), Rn. 495, juris; BVerfG, Urt. v. 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 – (Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung), Rn. 51, juris; BVerfG, Urt. v. 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 – (Lissabon-Vertrag), Rn. 270, juris) und eine irreversible rechtliche Präjudizierung künftiger Generationen vermieden wird (BVerfG, Beschl. einstweilige Anordnung v. 12. September 2012 – 2 BvE 6/12 – (ESM), Rn. 124, juris). Dabei hat das Bundesverfassungsgericht für die Bundesebene bisher offengelassen, ob und inwieweit sich unmittelbar aus dem Demokratieprinzip eine justiziable Begrenzung der Übernahme von Zahlungsverpflichtungen oder Haftungszusagen herleiten lässt. Jedenfalls kommt es mit Blick auf das Demokratieprinzip nur auf eine evidente Überschreitung von äußersten Grenzen an (vgl. BVerfG, Urt. v. 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 – (EFSF), Rn. 131, juris; BVerfG, Beschl. einstweilige Anordnung v. 12. September 2012 – 2 BvE 6/12 – (ESM), Rn. 112, juris). Eine unmittelbar aus dem Demokratieprinzip folgende Obergrenze könnte allenfalls überschritten sein, wenn sich die Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen im Eintrittsfall so auswirkten, dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15. April 2021 – 2 BvR 547/21 –, Rn. 96, juris, m. w. N.).

82 Das Bundesverfassungsgericht hat damit festgestellt, dass der Gesetzgeber bei der Prüfung, ob der Umfang von Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen zu einer Entäußerung der Haushaltsautonomie des Bundestages führt, namentlich mit Blick auf die zu erwartenden Folgen für die Handlungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers über einen weiten Einschätzungsspielraum verfügt, den das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich zu beachten hat. Das gelte auch für die Abschätzung der künftigen Tragfähigkeit des Bundeshaushalts und des wirtschaftlichen Leistungsvermögens der Bundesrepublik Deutschland (vgl. BVerfG, Urt. v. 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 – (EFSF), Rn. 132, juris), einschließlich der Berücksichtigung der Folgen alternativer Handlungsoptionen (BVerfG, Beschl. v. 15. April 2021 – 2 BvR 547/21 –, Rn. 97).

83 Unter Zugrundelegung dieses Prüfungsmaßstabs lässt sich vorliegend nicht feststellen, dass die Haushaltsautonomie des Landtages für einen nennenswerten Zeitraum praktisch vollständig leerliefe. Weder die Kreditaufnahme in der durch Art. 1

Nr. 2 Buchstabe b) Doppelbuchstabe aa) des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 genannten Höhe noch die Änderung des Kredittilgungsplangesetzes durch Art. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 können eine solche Annahme rechtfertigen. Nach § 1 des Gesetzes über den Tilgungsplan für Kredite auf Grundlage der Kreditermächtigung gemäß § 2 Abs. 2a Haushaltsgesetz 2020/2021 sind die Kredite jährlich in Höhe von 142 500 000 EUR ab dem Jahr 2025 haushalterisch zu tilgen. Damit beeinträchtigt die Kreditaufnahme künftige Landtage erst ab dem Jahr 2025, sofern der Landtag das Gesetz über den Tilgungsplan nicht abändert. Die vorgesehenen Tilgungen umfassen jährlich damit lediglich 1,62 % des Gesamthaushaltes bezogen auf 2021. In Erwartung einer gleichbleibenden Haushaltsslage ist der Anteil an dem Gesamthaushalt so gering, dass ein Leerlaufen des Budgetrechts nicht festgestellt werden kann. Ausweislich des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Mecklenburg-Vorpommern für das Haushaltsjahr 2020 und 2021 umfasste der Haushaltsplan für das Jahr 2020 Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 9 356 734 000 EUR und für das Jahr 2021 in Höhe von 8 793 914 000 EUR. Sofern ein künftiger Landtagsbeschluss eine vorzeitige Tilgung vorgeben sollte, ist der Landtag jedenfalls nicht in seinem Budgetrecht beeinträchtigt, sondern übt dieses vielmehr aus.

Unter Berücksichtigung des Vorstehenden kann eine Verletzung des Budgetrechts auch nicht in der Fortgeltung der Kreditermächtigung gemäß Art. 1 Nr. 2 Buchstabe b) Doppelbuchstabe bb) begründet werden. Da die Kreditermächtigung ihre Grundlage in Art. 65 Abs. 2 S. 1 Alt. 2 LV MV hat, begründet sie einen Ausnahmefall zu der „Schuldenbremse“, welche in Art. 65 Abs. 2 S. 1 LV M-V enthalten ist. Ein Leerlaufen des Budgetrechts ist daher trotz Fortgeltung der Kreditermächtigung nicht anzunehmen. 84

II.

Der Antrag zu 1.) der Antragsteller zu 2.) ist begründet, soweit er sich gegen Art. 2 Nr. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (§ 5 SVMVFG M-V in der Fassung vom 9. Dezember 2020) (1.) sowie gegen Art. 1 Nr. 2 Buchstabe b) Doppelbuchstabe bb) des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (§ 2 Abs. 2a S. 2 des Haushaltsgesetzes 2020/2021) (2.) richtet. 85

86 1. Die Abgeordneten des Landtages müssen mit Blick auf den Haushalt ihre Rechte nach Art. 22 LV M-V wahrnehmen können. Daher ist die Beachtung der Verpflichtung des Landtages zur Beschlussfassung über den Haushaltsplan durch Gesetz im von Verfassungen wegen öffentlich beratenden Plenum (Art. 61 Abs. 2 LV M-V) auch zur Sicherung der genannten Abgeordnetenrechte erforderlich. Dies wiederum setzt voraus, dass Zweck und Höhe aller Einnahmen und Ausgaben gesetzlich und damit für alle anderen Stellen verbindlich hinreichend konkret bestimmt sind. (vgl. dazu auch bereits LVerfG, Urt. v. 26. September 2019 – LVerfG 2/18 –, Rn. 75 - 80, juris).

87 a) Allein die Beratung und Beschlussfassung über den Haushalt im Plenum des Landtages ermöglicht es allen Abgeordneten, durch Diskussionsbeiträge und Änderungsanträge an einer Entscheidung mitzuwirken. Für die Auslegung des Grundgesetzes hat das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf den Bundestag ausgeführt (BVerfG, Urt. v. 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 – (Stabilisierungsmechanismusgesetz), Rn. 103, juris):

„Die Wahrnehmung der Repräsentationsfunktion durch den Deutschen Bundestag als Ganzes setzt gleiche Mitwirkungsbefugnisse aller Abgeordneten voraus (vgl. BVerfGE 44, 308, 316>; 56, 396 <405>), die daher auch grundsätzlich über die gleichen Rechte und Pflichten verfügen. Daher ist jeder Abgeordnete berufen, an der Arbeit des Bundestages, seinen Verhandlungen und Entscheidungen teilzunehmen.“

88 Dementsprechend betont das BVerfG in diesem Urteil (BVerfG, Urt. v. 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 – (Stabilisierungsmechanismusgesetz), Rn. 103, juris) speziell zum Haushalt im Anschluss an entsprechende Ausführungen in BVerfG, Urt. v. 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83 – (Haushaltskontrolle der Geheimdienste) in Rn. 108:

„Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen und schafft die Voraussetzungen der Kontrolle durch die Bürger (vgl. BVerfGE 40, 237 <249>; 70, 324 <355>). Entscheidungen von erheblicher Tragweite muss deshalb grundsätzlich ein Verfahren vorausgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden

und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären (vgl. BVerfGE 85, 386 <403 f.>; 95, 267 <307 f.>; 108, 282 <312>). Vor diesem Hintergrund ergibt sich der Grundsatz der Budgetöffentlichkeit aus dem allgemeinen Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie (vgl. BVerfGE 70, 324 <358>).“

Diese Überlegungen zum Grundgesetz sind auf die Auslegung der Landesverfassung zu übertragen. 89

b) Die vorgenannten Mitwirkungsrechte der Abgeordneten können ihre Funktion nur erfüllen, wenn das Haushaltsgesetz Zweck und Höhe aller Einnahmen und Ausgaben hinreichend konkret bestimmt. Nur dann bestimmen tatsächlich die Abgeordneten, für welche Zwecke Haushaltsmittel verwendet werden; nur dann kann im Landtag – im Vorfeld der zu treffenden Entscheidung – über den richtigen Einsatz von Haushaltsmitteln gestritten werden. Dementsprechend hat das BVerfG zu Art. 110 Abs. 2 GG – im sachlichen Kern wörtlich übereinstimmend mit Art. 61 Abs. 2 LV M-V – auf den Grundsatz der Wesentlichkeit abgestellt (BVerfG, Ur. v. 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 – (Stabilisierungsmechanismusgesetz), Rn. 110, juris). Damit wird an die vor allem im Grundrechtsbereich entwickelte Dogmatik angeknüpft. Das Maß der Konkretheit lässt sich vorliegend vor allem im Lichte der Funktion des Haushalts bestimmen. Das Bundesverfassungsgericht führt dazu aus (BVerfG, Ur. v. 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 – (Stabilisierungsmechanismusgesetz), Rn. 107, juris):

„Umfang und Struktur des Haushaltsplans spiegeln die Gesamtpolitik wider. [...] Der Haushaltsplan ist damit der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen.“

Der Haushalt soll das Finanzgebaren der Exekutive „wirksam zu steuern vermögen“ (LVerfG NRW, Ur. v. 18. Januar 1992 – 1/91 –; LVerfG NRW, Ur. v. 14. Mai 1996 – 5/95 –). Die zentrale Funktion des Staatshaushaltes besteht in der periodischen Koordination von Geben und Nehmen (so Waldhoff, in: HStR V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 124; zur Koordinationsfunktion des Haushalts auch Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 91

2018, Art. 110 Rn. 12; Hillgruber/Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 110 Rn. 16; Heintzen, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 120, Rn. 18).

92 Den vorstehenden Vorgaben entsprechen weder § 5 SVMVFG M-V in der Fassung vom 9. Dezember 2020 noch § 2 Abs. 2a S. 2 Haushaltsgesetz 2020/2021.

93 Bei dem Sondervermögen MV-Schutzfonds ergibt sich dies bereits daraus, dass gemäß Art. 61 Abs. 1 S. 2 LV M-V verfahren wird und der Landtag nur über Zuführungen und Ablieferungen entscheidet. Zum Strategiefonds hatte das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern bereits ausgeführt (Urt. v. 26. September 2019 – 2/18 –, Rn. 82 - 83, juris):

„Die Mitwirkungsrechte der Abgeordneten nach Art. 22 LV entfalten sich im Zusammenhang mit dem Landeshalt dadurch, dass der Landeshaushalt durch Gesetz und damit durch das Plenum beschlossen wird (Art. 61 Abs. 2 LV) und in diesen Haushalt die Einnahmen und Ausgaben sowie die Verpflichtungsermächtigungen einzustellen sind (Art. 61 Abs. 1 S. 1 LV). Damit haben die Abgeordneten die Möglichkeit, die Aussagen zu einzelnen Regelungen in der Diskussion im Plenum des Landtages aufzugreifen und ggf. Änderungsanträge zu stellen.

Demgegenüber „brauchen“ bei Sondervermögen des Landes nach Art. 61 Abs. 1 Satz 2 LV nur die Zuführungen und Ablieferungen eingestellt zu werden. Dies wird damit gerechtfertigt, dass sich ein Sondervermögen anerkanntermaßen einer „einzelnen Aufgabe“ widmen muss (Gröpl, in: BK, GG, Art. 110 Rn. 168; Heintzen, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 29; ähnlich Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 131). Mit Blick auf die Rechte der einzelnen Abgeordneten nach Art. 22 LV heißt dies, dass diese ihre Rechte bereits bei der gesetzlichen Festlegung der Aufgabe eines Sondervermögens wahrnehmen können müssen.“

94 Wie das Sondervermögen Strategiefonds weist das Sondervermögen MV-Schutzfonds einen sehr weiten Zweck auf (vgl. § 2 SVMVFG M-V). Hiernach dient das Sondervermögen der Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen. Damit bezieht sich der Zweck auf Corona-Folgen in allen Bereichen des Landes, dementsprechend sämtliche Ressorts der

Landesregierung. Der äußerst weit gefasste Zweck wird auch nicht begrenzt durch § 4 Abs. 1 SVMVFG M-V. Dieser regelt, in welchen Bereichen Entnahmen aus dem Sondervermögen eingesetzt werden können.

Diese Bestimmungen zur Entnahme sind so weit gefasst, dass sie den breiten Verwendungszweck nicht einzugrenzen vermögen. Zunächst ist der Katalog, wie das Wort „insbesondere“ zeigt, nicht abschließend. Zudem bezeichnen die einzelnen Zwecke für sich genommen keine hinreichend konkreten Maßnahmen, sondern sind ihrerseits ausfüllungsbedürftig. So ist z. B. offen, was zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Infrastrukturen und des öffentlichen Leistungsangebotes auf Landesebene sowie der Unterstützung der Zivilgesellschaft und des ehrenamtlichen Engagements (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 SVMVFG M-V) notwendigerweise aus diesem Sondervermögen zu finanzieren ist. Allein unter dieser Ziffer sind verschiedenste konkrete Maßnahmen denkbar. Hierüber zu entscheiden ist originäre Aufgabe der Abgeordneten. Haushaltsansätze ohne hinreichend konkrete Zweckbestimmung sind jedoch wie dargelegt unabhängig von ihrer Höhe nicht mit dem Parlamentsvorbehalt nach Art. 61 Abs. 2 LV M-V vereinbar und beeinträchtigen daher auch die Abgeordnetenrechte aus Art. 22 LV M-V. 95

Nun verbindet Art. 61 Abs. 1 S. 2 LV M-V die dort enthaltene Sonderregelung zu Landesbetrieben und Sondervermögen, wonach nur die Zuführungen oder Ablieferungen in den Landeshaushalt einzustellen sind, nicht zwingend mit den entsprechenden Konstellationen. Vielmehr „brauchen“ nur „Zuführungen oder Ablieferungen“ aufgeführt werden. Dies schließt nicht aus, dass auch in diesen Fällen anders, etwa gemäß Art. 61 Abs. 1 S. 1 LV M-V, verfahren wird (LVerfG M-V, Urt. v. 26. September 2019 – 2/18 –, Rn. 84 - 85, juris; zu Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG Hillgruber/Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 57). 96

Da wegen der Weite der Zweck- und Verwendungsbestimmungen des SVMVFG M-V die Rechte der Abgeordneten aus Art. 22 LV M-V nicht allein dadurch gesichert werden, dass diese die Zweck- und Verwendungsbestimmung beschließen, ergibt sich für diesen Fonds die Konsequenz, dass bei ihm alle Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und vom 97

Plenum des Landtags beschlossen werden müssen (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 26. September 2019 – 2/18 –, Rn. 86, juris).

- 98 Dass der Gesetzesvorlage ein Wirtschaftsplan beigelegt war, führt in dem Fall des SVMVFG M-V nicht dazu, dass die Abgeordneten hinreichende Mitbestimmungsrechte hatten, denn der Wirtschaftsplan bedurfte gemäß § 5 Abs. 2 SVMVFG M-V lediglich der Einwilligung des Finanzausschusses des Landtages und konnte gemäß § 5 Abs. 3 SVMVFG M-V mit der Einwilligung des Finanzausschusses des Landtages geändert werden.
- 99 Es kann dahinstehen, ob der Landtag über die von der Exekutive erstellten Wirtschaftspläne des Sondervermögens nicht mitentscheidet, sondern lediglich hierüber informiert wird (vgl. VerfGH RP, Urt. v. 1. April 2022 – VGH N 7/21 –, Rn. 166, juris), oder ob sich die Bindungswirkung, die dem Haushaltsplan mit seiner gesetzlichen Feststellung nach Art. 61 Abs. 2 LV M-V zukommt, durch Beifügung der Wirtschaftspläne an den Haushaltsplan auch auf diese erstreckt. Dies hatte das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in einer vorherigen Entscheidung für eine Gesetzesregelung, welche eine Beifügung / Anfügung eines Wirtschaftsplans an den Haushaltsplan vorsieht, in verfassungskonformer Auslegung angenommen (vgl. dazu LVerfG M-V, Urt. v. 26. September 2019 – 2/18 –, Rn. 89, juris). Im Fall der Entscheidung zum Strategiefonds (LVerfG M-V, Urt. v. 26. September 2019 – 2/18 –) war dem Finanzausschuss jedoch keine Abänderungsbefugnis zugewiesen, weshalb die Verletzung von Abgeordnetenrechten ausschied.
- 100 Eine solche verfassungskonforme Auslegung ist vorliegend nicht möglich. Sie scheitert bereits an dem eindeutigen Wortlaut von § 5 Abs. 2 SVMVFG M-V in der Fassung vom 9. Dezember 2020, wonach der Wirtschaftsplan der Einwilligung des Finanzausschusses bedurfte. Damit war ausdrücklich geregelt, dass gerade nicht sämtliche Abgeordneten des Landtages über den Wirtschaftsplan befinden. Ebenso sah § 5 Abs. 3 SVMVFG M-V vor, dass Änderungen des Wirtschaftsplans, der Einwilligung des Finanzausschusses bedürfen.

Indem nach § 5 Abs. 2 sowie Abs. 3 SVMVFG M-V der Finanzausschuss und nicht das Plenum des Landtags Befugnisse erhielt, wurden die Rechte der diesem Ausschuss nicht angehörenden Landtagsabgeordneten beschränkt. Eine solche Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss ist allenfalls in Ausnahmefällen, und zwar zum Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig (vgl. zum Grundgesetz BVerfG, Urt. v. 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 – (Stabilisierungsmechanismusgesetz), Rn. 119, juris). Als ein Rechtsgut von Verfassungsrang, das eine Beeinträchtigung von Abgeordnetenrechten legitimieren kann, kommt vorliegend nur die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Landtags von Mecklenburg-Vorpommern in Betracht (vgl. zum Grundsatz der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages BVerfG, Beschl. v. 17. September 1997 – 2 BvE 4/95 – (Fraktions- und Gruppenstatus), Rn. 62 f., juris; BVerfG, Urt. v. 8. Dezember 2004 – 2 BvE 3/02 – (Sitzverteilung im Vermittlungsausschuss), Rn. 64, juris; StGH Hessen, Urt. v. 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, Rn. 202 - 203, juris). Dies kann es rechtfertigen, dass das Parlament in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit Vorkehrungen für ein zügiges Handeln und gegen das Bekanntwerden geplanter Maßnahmen trifft, wenn ansonsten eine sachangemessene parlamentsinterne Entscheidungsfindung nicht gewährleistet ist. Die Eilbedürftigkeit kommt als ein aner kennenswerter Belang in Betracht, wenn Beratung und Beschlussfassung über einen Gegenstand nicht im Plenum durchzuführen sind, wenn dieses nicht kurzfristig genug zusammentreten und aufgrund der Zeitnot nicht sachgerecht beraten und beschließen kann. (BVerfG, Urt. v. 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 – (Stabilisierungsmechanismusgesetz), Rn. 141 – 142, juris). Sollen Abgeordnetenrechte zur Verwirklichung eines verfassungsrechtlich abgesicherten Belangs wegen besonderer Eilbedürftigkeit weitgehend entzogen werden, setzt dies voraus, dass die Maßnahme bei Befassung des Plenums ihren Zweck aus zeitlichen Gründen verfehlen würde und dass sie unmittelbar im Anschluss an die Beratung und Beschlussfassung auch tatsächlich umgesetzt werden soll und umgesetzt wird (BVerfG, Urt. v. 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 – (Stabilisierungsmechanismusgesetz), Rn. 145, juris).

Ein Vorliegen dieser Voraussetzungen ist weder für die Beschlussfassung des Wirtschaftsplanes (Abs. 2) noch für die Abänderungsbefugnisse (Abs. 3) auch unter

Beachtung der pandemischen Lage ersichtlich. Der dem Gesetzentwurf beigefügte Wirtschaftsplan (LT-Drucks. 7/5436, S. 52) zeigt, dass bereits bei Beschlussfassung des Gesetzes ganz konkrete Bewirtschaftungsansätze vorhanden waren. Anders als in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, enthielt dieser Wirtschaftsplan auch nicht an allen Stellen lediglich eine „0“ als Eintrag. Für das Jahr 2020 waren bei den Ausgaben konkrete Zahlen hinterlegt, welche in ihrer Gesamtsumme 2 850 000 000 EUR ergaben. Insoweit wäre der Landtag in der Lage gewesen, diesen Wirtschaftsplan zu beschließen. Zudem zeigt das Gesetz des Landes Rheinland-Pfalz zur Errichtung eines Corona-Sondervermögens (CSVG RP), dass eine konkrete, den Verfassungsgrundsätzen überwiegend genügende Zweckbestimmung auch in Zeiten einer Pandemie möglich ist (vgl. VerfGH RP, Urt. v. 1. April 2022 – VGH N 7/21).

- 103 Im Gegensatz zur Auffassung von Landesregierung und Landtag vermag die Unsicherheit, ob der Landtag in Gänze zusammentreten könne, auch die mit der Übertragung der Abänderungsbefugnis auf den Finanzausschuss verbundene Einschränkung der Rechte der übrigen Abgeordneten, welche nicht Mitglied des Finanzausschusses sind, nicht zu rechtfertigen. Der Landtag war offensichtlich unter Pandemiebedingungen in der Lage, als gesamtes Gremium zusammentreten, anderenfalls wäre auch ein Beschluss des streitgegenständlichen Gesetzes nicht möglich gewesen. Zudem hätten zu diesem Zeitpunkt parlamentarische Regeln etabliert werden können, welche unter Berücksichtigung der geltenden Empfehlungen zum Gesundheitsschutz ein Zusammentreten des Landtages zu jedem Zeitpunkt ermöglicht hätten. Beispielhaft kann auf die auf Bundesebene erfolgte Änderung der Regeln über die Beschlussfähigkeit, aber auch die Nutzung elektronischer Mittel sowie die Durchführung von Abstimmungen an mehreren Orten gleichzeitig genannt werden. Anhaltspunkte, dass eine Übertragung der Abänderungsbefugnis auf den Finanzausschuss zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Landtages notwendig war, bestehen daher nicht.
- 104 2. Art. 1 Nr. 2 Buchstabe b) Doppelbuchstabe bb) des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 verletzt die Abgeordneten in ihren Statusrechten. Durch die Norm wurde folgender Satz an § 2 Abs. 2a angefügt:

„Diese Kreditermächtigung gilt fort, bis die notwendigen Entnahmen aus dem Sondervermögen ‘MV-Schutzfonds‘ zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona Pandemie und ihrer Folgen getätigt und bis die Kredite zur notwendigen Finanzierung der Zuführungen an das Sondervermögen „MV-Schutzfonds‘ tatsächlich am Kreditmarkt aufgenommen worden sind.“

Mit dieser Vorschrift erlangt die Kreditermächtigung zur Kreditaufnahme aus Satz 1 des Absatzes Geltung über den zeitlichen Rahmen des Haushaltsgesetzes hinaus. 105
Damit widerspricht die Kreditermächtigung unmittelbar der Landesverfassung. Dieser Verstoß führt auch zu einer Verletzung von Abgeordnetenrechten. Nach Art 61 Abs. 4 LV M-V ist eine Fortgeltung der Kreditermächtigung nicht vorgesehen. Art. 61 Abs. 4 LV M-V lautet:

„In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, dass die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigung nach Artikel 66 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.“

Nach dem ausdrücklichen Wortlaut von Satz 2 dürfen lediglich Ermächtigungen nach Art. 66 LV M-V zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten. Art. 66 LV M-V lautet: 106

„Erwerb, Verkauf und Belastung von Landesvermögen dürfen nur mit Zustimmung des Landtages erfolgen. Die Zustimmung kann für Fälle von geringer Bedeutung allgemein erteilt werden. Das Nähere regelt das Gesetz.“

Die Kreditbeschaffung ist in Art. 65 LV M-V geregelt. Unter Art. 66 LV M-V fällt bereits nach dessen Wortlaut nicht die Aufnahme von Krediten. Mit dieser Regelung unterscheidet sich die Landesverfassung deutlich von den Regelungen des Grundgesetzes. Art. 110 Abs. 4 GG, welcher fast wortgleich mit Art. 61 Abs. 4 LV M-V ist, verweist auf Art. 115 GG. Art. 115 GG regelt die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können. In Art. 115 Abs. 2 GG ist die „Schuldenbremse“ enthalten, ebenso wie die hierzu zugelassenen Ausnahmen. 107

Insoweit hat der Grundgesetzgeber kraft Verweisung von Art. 110 Abs. 4 GG auf Art. 115 GG vorgesehen, dass Kreditermächtigungen über einen längeren Zeitraum gelten können als das Haushaltsgesetz.

- 108 Aufgrund der abweichend vom Grundgesetz formulierten Verweisung kann die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern nicht dahingehend interpretiert werden, dass diese die Fortgeltung ebenso für Kreditermächtigungen vorsehen wollte. Bereits im Zwischenbericht der Verfassungskommission des Landtages (LT-Drucks. 1/2000) verwies der damalige Art. 59 Abs. 4, der dem heutigen Art. 61 Abs. 4 entspricht, auf die Bestimmung über das Landesvermögen (dort Art. 64). Daran hat sich mit der endgültigen Fassung der Landesverfassung trotz der damals vorgenommenen Änderung in der Zählung der Artikel (vgl. LT-Drucks. 1/3100 – Verfassungsentwurf und Abschlussbericht der Verfassungskommission) nichts geändert. Auch aufgrund der Änderungen der Landesverfassung in der Zwischenzeit ist nicht davon auszugehen, dass es sich hier um ein rein redaktionelles Versehen gehandelt hat. Außerdem ist das Landesverfassungsgericht nicht befugt, sich an die Stelle des Verfassungsgebers zu setzen. Dies gilt vorliegend insbesondere, da die Verweisung auf Art. 66 LV M-V nicht in die Leere läuft. Dass eine Befugnis zu Erwerb, Verkauf und Belastung von Landesvermögen – sofern sie durch das Haushaltsgesetz erfolgt – über den Geltungszeitraum des Haushaltsgesetzes hinaus fortgelten können soll, erscheint bei der in Art. 66 LV M-V geregelten Materie bereits deswegen als sinnvoll, weil sich der Erwerb und der Verkauf von Landesvermögen über einen längeren Zeitraum hinziehen kann.
- 109 Aus diesem Grund verstößt eine Weitergeltung einer Kreditermächtigung gegen Art. 61 Abs. 4 LV M-V. Dieser Verstoß führt zugleich zu einer Verletzung von Abgeordnetenrechten. Bei der Fortgeltung von Regelungen im Haushaltsgesetz über die Grenzen von Art. 61 Abs. 4 S. 1 und Abs. 2, 1. Alt. LV M-V hinaus wird den Abgeordneten das Recht genommen, über die Einnahmen und Ausgaben des Landes zu beraten und zu beschließen. In Ermangelung eines Initiativrechts zu Änderungen des Haushaltsgesetzes, welches ausschließlich bei der Landesregierung liegt (vgl. Art. 61 Abs. 3 LV M-V), wird den Abgeordneten die Möglichkeit genommen, gefasste Beschlüsse zu Haushaltsgesetzen abzuändern, sofern nicht die Landesregierung einen solchen Gesetzesentwurf einbringt. Dies

kann im konkreten Falle dazu führen, dass die Landesregierung von der Kreditermächtigung Gebrauch machen könnte, obwohl die Abgeordneten zu der mehrheitlichen Auffassung kämen, die Kreditaufnahme sei nicht mehr für die Bewältigung der Coronapandemie und deren Folgen notwendig.

Soweit Landtag und Landesregierung meinen, den Abgeordneten stehe es frei, das Sondervermögen aufzulösen, trifft diese Überlegung zwar zu, vermag jedoch nicht ohne weiteres die Kreditermächtigung zu beenden. Wie in der mündlichen Verhandlung am 25. August 2022 erörtert, differenziert die Landesregierung zwischen haushalterischer und kassenmäßiger Aufnahme der Kredite. Die Vertreter der Landesregierung haben ausgeführt, dass im Jahr 2020 zwar 5,2 Mrd. an Krediten aufgenommen wurden, jedoch nicht mitgeteilt werden könne, welcher Anteil auf das Sondervermögen entfalle. Teilweise seien für das Sondervermögen auch Liquiditätsreserven beansprucht worden. Dies als zutreffend unterstellt, würde eine Auflösung des Sondervermögens nicht automatisch dazu führen, dass die Kreditermächtigung entfiele, da die Landesregierung die ursprünglich erteilte Kreditermächtigung nutzen könnte und ggf. sogar müsste, um die Liquiditätsreserven aufzufüllen, da die Kredite haushalterisch – wenn auch nicht kassenmäßig und somit tatsächlich – am Kreditmarkt aufgenommen worden sind. Aufgrund der ausdrücklichen Regelung der Landesverfassung, welche Ermächtigungen fortgelten dürfen, müssen sich die Abgeordneten im Übrigen auch nicht auf diesen Weg verweisen lassen. 110

D.

Das Verfahren ist kostenfrei (§ 33 Abs. 1 LVerfGG M-V). Die Entscheidung zur Erstattung von Auslagen hat ihre Grundlage in § 34 Abs. 1 und 2 LVerfGG M-V. 111

Köster-Flachsmeyer

Dr. Lehmann-Wandschneider

Borchardt

Prof. Dr. Classen

Tränkmann

Hanenkamp

ter Veen