

Die neue Kreditermächtigung für Ausgabendeckungskredite des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Corona-Pandemie

Kurzgutachten

zur haushaltsrechtlichen Bewertung der Neufassung des § 2 Absatz 2a des Haushaltsgesetzes 2020/2021 durch den Entwurf eines 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)

erstellt im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern
von Prof. Dr. Christian Waldhoff
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht
Humboldt-Universität zu Berlin

Berlin, 20. November 2020

I. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Kreditermächtigungen im Haushaltsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern gelten grundsätzlich nur so lange, wie auch das Haushaltsgesetz gilt. Ihre Fortgeltung kann nach Maßgabe der Landesverfassung längstens bis zur Verkündung des neuen Haushaltsgesetzes angeordnet werden.

2. Die neue Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie in § 2 Absatz 2a Satz 1 des Haushaltsgesetzes 2020/2021 gilt ihrem eindeutigen Wortlaut nach zunächst nur für das Haushaltsjahr 2020. Die neu eingefügte Fortgeltungsanordnung in Satz 2 ist in der derzeitigen Fassung mit der Landesverfassung nicht vereinbar, weil sie bei wortgetreuer Anwendung die Geltungsdauer der Kreditermächtigung entgegen Art. 61 Absatz 4 Satz 2 LV-MV über den Zeitpunkt der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes hinaus verlängert. Sie ist daher verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass sie die Geltung der Kreditermächtigung nur auf das Haushaltsjahr 2021 erstreckt und dann mit dem Außerkrafttreten des Haushaltsgesetzes erlischt.

3. Die Kreditfinanzierung eines Sondervermögens unterliegt keinen erleichterten haushaltsrechtlichen Anforderungen, sondern den allgemeinen Regeln über die Erteilung, Ausschöpfung und Veranschlagung von Kreditermächtigungen. Sie muss mit den allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundsätzen vereinbar sein, insbesondere mit dem Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts und mit dem Gebot der Haushaltsklarheit. Sowohl das Einnahmen- als auch das Ausgabengeschehen des Sondervermögens müssen sich grundsätzlich im Landeshaushalt abbilden. Das Sondervermögen darf nicht dazu dienen, um Mittel am Haushalt und damit am Parlament vorbei zu schleusen.

4. Daher müssen planmäßig aufzunehmende Kreditmittel, die zur Finanzierung eines Sondervermögens dienen sollen, grundsätzlich zunächst als Einnahme im Haushalt veranschlagt werden, bevor sie dem Sondervermögen zugeführt werden.

5. Die Verwendung der Mittel eines Sondervermögens zur Finanzierung eines zweiten Sondervermögens ist unzulässig, weil durch den so erzielten Ketteneffekt einer Verschachtelung besonderer Vermögensmassen die Haushaltskontrolle durch das Parlament erschwert wird.

II. Sachverhalt und Gutachtauftrag

Im Zuge der Corona-Pandemie hat das Land Mecklenburg-Vorpommern, wie andere Bundesländer auch, ein nicht rechtsfähiges unselbständiges Sondervermögen errichtet, das aus Krediten finanziert werden soll. Das als Artikel 1 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 1. April 2020¹ verabschiedete Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „MV-Schutzfonds“ (SVMVFG M-V) bestimmt in § 2 den Zweck des neuen Sondervermögens dahin, dass es „der Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen“ dient. Durch § 3 Absatz 1 SVMVFG M-V werden dem Sondervermögen 700.000.000 Euro aus dem Haushalt zugeführt. In § 3 Absatz 2 SVMVFG M-V wird die Zuführung weiterer Mittel nach Maßgabe des Haushaltsplans vorgesehen.

Diese Mittel sollen durch die Aufnahme von Krediten beschafft werden. Durch Artikel 1 des Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushalt für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020) vom 1. April 2020² wurde darum in § 2 des Haushaltsgesetzes 2020/2021 vom 16. Dezember 2019³ im neuen Absatz 2a eine besondere Kreditermächtigung 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.“

Die Landesregierung beabsichtigt nunmehr im Rahmen eines zweiten Nachtragshaushalts die Kreditermächtigung zu erhöhen und zugleich ihre zeitliche Geltungsdauer zu verlängern. Zu diesem Zweck soll durch Artikel 1 Nr. 1 b) aa) des Entwurfs eines 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) die Kreditermächtigung in § 2 Absatz 2a Satz 1 des Haushaltsgesetzes 2020/2021 auf 2.850.000.000 Euro erhöht werden.⁴ Zudem soll durch Artikel 1 Nr. 1 b) bb) ein neuer Satz 2 in § 2 Absatz 2a des Haushaltsgesetzes eingefügt werden:

¹ Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern 2020, S. 140.

² Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern 2020, S. 138.

³ Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern 2019, S. 767.

⁴ LT-Drs. 7/5435.

„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.“⁵

Die Kreditmittel sollen nach der Vorstellung der Landesregierung außerplanmäßig ohne Veranschlagung im Haushalt dem Sondervermögen zufließen.⁶ Die Landesregierung beabsichtigt zudem, Mittel aus dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ zur Finanzierung eines weiteren Sondervermögens „Förderung der Universitätsmedizin des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ zu verwenden.⁷ Zu diesem Zweck sollen zugleich die gesetzlichen Zwecke des Sondervermögens „MV-Schutzfonds“ erweitert werden.⁸

Dieses Vorhaben wirft drei haushaltsrechtliche Fragen auf, die in diesem Kurzgutachten untersucht werden:

- Welchen zeitlichen Grenzen unterliegt die Geltung einer durch das Haushaltsgesetz erteilten Kreditermächtigung?
- Ist die Fortgeltungsanordnung in § 2 Absatz 2a Satz 2 des Haushaltsgesetzes 2020/2021 in der vorgeschlagenen Form haushaltsrechtlich zulässig?
- Ergeben sich Abweichungen von den allgemeinen haushaltsrechtlichen Anforderungen durch die beabsichtigte Nutzung der Kreditermächtigung zur Finanzierung des Sondervermögens „MV-Schutzfonds“?

⁵ LT-Drs. 7/5435, S. 13.

⁶ Dies ergibt sich zum einen aus dem Wirtschaftsplan Sondervermögen „MV-Schutzfonds“, das eine Zuführung von nunmehr 2.850.000.000 Euro vorsieht, ohne dass eine entsprechender Ansatz im Haushaltsgesetz aufgenommen wird, s. LT-Drs. 7/5436, S. 52; zum anderen aus der Erläuterung zu § 17b des Haushaltsgesetzes 2020/2021 in der Finanzierungsübersicht des Entwurfs eines 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), s. LT-Drs. 7/5435, S. 21.

⁷ § 3 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Förderung der Universitätsmedizinen des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ (Sondervermögensgesetz „Universitätsmedizinen MV“ - SVUMedG M-V), das als Artikel 1 des Entwurfs eines Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 verabschiedet werden soll, s. LT-Drs. 7/5436, S. 3, 18.

⁸ Artikel 2 Nr. 2 b) des Entwurfs eines Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020, LT-Drs. 7/5436, S. 19.

Die Verfassungsmäßigkeit des Sondervermögens und die Vereinbarkeit der Ausgabendeckungskredite mit den materiellen Verschuldungsregeln der Landesverfassung (Schuldenbremse) sind nicht Gegenstand der Begutachtung.

III. Haushaltsrechtliche Bewertung der Kreditermächtigung

1. Die zeitliche Geltungsdauer einer durch das Haushaltsgesetz erteilten Kreditermächtigung

Bei der möglichen zeitlichen Geltungsdauer von Kreditermächtigungen ist danach zu unterscheiden, in welcher Form sie erteilt werden. Erfolgt die Kreditermächtigung außerhalb des Haushaltsgesetzes durch ein eigenes Gesetz, kann sie befristet oder auch zeitlich unbegrenzt erteilt werden.⁹ Art. 65 Absatz 1 der Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern (LV-MV) verlangt für die Aufnahme von Krediten eine gesetzliche Ermächtigung, enthält darüber hinaus jedoch keine weiteren Anforderungen oder verfassungsrechtlichen Einschränkungen, was die zeitliche Geltungsdauer der erteilten Ermächtigung angeht.

Wird die Kreditermächtigung dagegen, wie es in der Praxis für die Mehrzahl der Kreditermächtigungen der Fall ist, durch das Haushaltsgesetz erteilt, gilt die Kreditermächtigung grundsätzlich nur so lange, wie das Haushaltsgesetz selbst gilt (a). Bei einem zweijährigen Haushaltsgesetz kann diese Dauer unter-, aber nicht überschritten werden (b). Die zeitliche Geltung der Kreditermächtigung kann in engen Grenzen durch eine Fortgeltungsanordnung verlängert werden (c). Die vorgeschlagene Fortgeltungsanordnung in § 2 Absatz 2a Satz 2 des Haushaltsgesetzes 2020/2021 ist jedoch in der derzeitigen Form nicht mit der Landesverfassung vereinbar (d).

a) Grundsätzliche Bindung an die Geltungsdauer des Haushaltsgesetzes

Gesetzliche Kreditermächtigungen, die durch das Haushaltsgesetz selbst erteilt werden, gelten im föderalen Haushaltsrecht des Bundes und der Länder im Grundsatz nur so lange, wie das Haushaltsgesetz selbst gilt.

⁹ Für den Bund s. *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 115 Rn. 106, Stand der Kommentierung: 56. Lieferung Oktober 2009.

Diese zeitliche Konnexität von Haushaltsgesetz und begleitender Kreditermächtigung ergibt sich für den Bund aus Art. 110 Absatz 4 Satz 1 GG, im Land Mecklenburg-Vorpommern aus Art. 61 Absatz 4 Satz 1 LV-MV. Nach dieser Vorschrift dürfen in das Haushaltsgesetz nur solche Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Diese als haushaltsrechtliches „Bepackungsverbot“ bezeichnete Regelung hat zwei Dimensionen: zum einen wird der zulässige Inhalt ergänzender Regelungen im Haushaltsrecht materiell auf solche Fragen begrenzt, die sich auf den primären Gegenstand des Haushaltsgesetzes, die Festlegung der Einnahmen und Ausgaben, beziehen (sachliches Bepackungsverbot).¹⁰ Zum anderen wird die zeitliche Geltung ergänzender Regelungen im Haushaltsgesetz auf die Dauer der Geltung des Haushaltsgesetzes beschränkt (zeitliches Bepackungsverbot).¹¹

Das zeitliche Bepackungsverbot sichert die besondere Rechtsnatur des Haushaltsgesetzes als Zeitgesetz.¹² Es soll das parlamentarische Verfahren zur Verabschiedung des ohnehin komplexen Haushaltsgesetzes erleichtern, indem das Verfahren von politischen Fragen entlastet wird, die mit dem Haushalt in keinem sachlichen Zusammenhang stehen.¹³ Das Verbot vermeidet, wie das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern festgehalten hat, die Gefahr der Überfrachtung und der Unübersichtlichkeit des Haushaltsgesetzes und strukturiert die Haushaltsberatungen.¹⁴ Es schützt die parlamentarische Minderheit vor Überraschungen, erleichtert der Öffentlichkeit den kritischen Nachvollzug der politischen Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers und verhindert unsachliche Verknüpfungen des Haushalts mit haushaltsfremden Materien.¹⁵ Das Bepackungsverbot sichert damit auch den Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit ab, weil es die rechtzeitige Verabschiedung des Haushaltsgesetzes befördert.¹⁶

¹⁰ *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 110 Rn. 184 f., Stand der Kommentierung: 70. Lieferung Dezember 2013.

¹¹ *Mediger*, in: Classen/Litten/Wallerath (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2. Aufl. 2015, Art. 61 Rn. 20; *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 110 Rn. 186 ff., Stand der Kommentierung: 70. Lieferung Dezember 2013.

¹² *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008.

¹³ *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 110 Rn. 182, Stand der Kommentierung: 70. Lieferung Dezember 2013; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Art. 110 Rn. 73 f., Stand der Kommentierung: 44. Edition 01.12.2019.

¹⁴ MV-VerfG, Urteil vom 7. Juli 2005 – 8/04 – juris, Rn. 87.

¹⁵ MV-VerfG, Urteil vom 7. 7. 2005 – 8/04 – zit. nach juris, Rn. 87; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Art. 110 Rn. 73, Stand der Kommentierung: 44. Edition 1. Dezember 2019.

¹⁶ *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 110 Rn. 182, Stand der Kommentierung: 70. Lieferung Dezember 2013.

Die landesverfassungsrechtlichen Anforderungen des Bepackungsverbotes aus Art. 61 Absatz 4 Satz 1 LV-MV gelten auch für Kreditermächtigungen, die in das Haushaltsgesetz aufgenommen werden.¹⁷ In sachlicher Hinsicht sind Kreditermächtigungen mit dem Bepackungsverbot vereinbar, weil sie die Exekutive zur Beschaffung zusätzlicher Einnahmen ermächtigen und sich damit sachlich auf die Einnahmenseite des Haushalts beziehen. Sie müssen jedoch daneben auch den zeitlichen Anforderungen des Bepackungsverbots genügen.¹⁸ Diese Anforderungen sind im Bund und den Ländern im Grundsatz gleich, mit Blick auf mögliche Ausnahmen im Detail aber unterschiedlich ausgestaltet. Die Grundregel besteht sowohl im Bund (Art. 110 Absatz 4 Satz 1 GG) als auch in Mecklenburg-Vorpommern (Art. 61 Absatz 4 Satz 2 LV-MV) in der zeitlichen Beschränkung der möglichen Geltungsdauer ergänzender Regelungen auf die Geltungsdauer des Haushaltsgesetzes. Ergänzende Regelungen im Haushaltsgesetz müssen daher grundsätzlich auf die Geltungsdauer des jeweiligen Haushaltsgesetzes befristet werden.

Verfassungsrechtliche Ausnahmen vom zeitlichen Bepackungsverbot sind im Bund und in Mecklenburg-Vorpommern unterschiedlich ausgestaltet. Nach Art. 110 Absatz 4 Satz 2 GG kann im Bund die Grundregel durch den Gesetzgeber im Einzelfall durchbrochen werden. Das Haushaltsgesetz kann nach Fall 1 dieser Vorschrift vorsehen, dass in ihm enthaltene Regelungen erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes außer Kraft treten. Dabei geht es vor allem um die Absicherung für den Fall eines (bislang weitgehend hypothetischen) etatlosen Zustands. Für Kreditermächtigungen nach Art. 115 GG wird die verfassungsrechtliche Ausnahme durch Art. 110 Absatz 4 Satz 2 2. Fall GG deutlich erweitert. Hier ist im Bund im Einzelfall eine unbefristete Fortgeltungsanordnung möglich, wenn sie der Gesetzgeber im Haushaltsgesetz vorsieht.

Die Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern sieht demgegenüber eine strengere Regelung für mögliche Durchbrechungen des zeitlichen Bepackungsverbots vor. Nach Art. 61 Absatz 4 Satz 2 LV-MV kann zwar auch hier durch das jeweilige Haushaltsgesetz für den Fall des etatlosen Zustands die Fortgeltung von Regelungen bis zur Verkündung des folgenden Haushaltsgesetzes angeordnet werden. Eine darüberhinausgehende Fortgeltungsanordnung ist

¹⁷ *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 110 Rn. 184, 84, Stand der Kommentierung: 70. Lieferung Dezember 2013.

¹⁸ *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 110 Rn. 186, Stand der Kommentierung: 70. Lieferung Dezember 2013; Art. 115 Rn. 96, Stand der Kommentierung: 56. Lieferung Dezember 2009.

jedoch nicht vorgesehen. Anders als im Bund besteht in Mecklenburg-Vorpommern gerade keine dem Art. 110 Absatz 4 Satz 2 2. Fall GG vergleichbare Sonderregelung, die eine unbegrenzte Fortgeltungsanordnung für Kreditermächtigungen erlaubt.

b) Geltungsdauer bei Doppelhaushalten

Die neugefasste Ermächtigung zur Aufnahme von Ausgabendeckungskrediten zur Bewältigung der Corona-Pandemie in § 2 Absatz 2a Satz 1 des Haushaltsgesetzes 2020/2021 gilt im Ausgang nur für das Haushaltsjahr 2020.

In Mecklenburg-Vorpommern werden mit einem Haushaltsgesetz zwei Haushaltspläne für zwei aufeinanderfolgende Haushaltsjahre nach Jahren getrennt verabschiedet, § 12 LHO-MV (Doppelhaushalt). Damit gilt das Haushaltsgesetz, anders als der dem Jährlichkeitsprinzip folgende Haushaltsplan, grundsätzlich zwei Jahre und tritt ohne weiteres durch Zeitablauf außer Kraft.¹⁹ Bei Doppelhaushalten kommt es für die Geltungsdauer einer Kreditermächtigung auf die nähere Regelung durch den Haushaltsgesetzgeber an. Er kann die Geltungsdauer einer Kreditermächtigung entweder auf ein einzelnes Haushaltsjahr beschränken oder auf die gesamte zweijährige Geltungsdauer des Haushaltsgesetzes erstrecken. Denn Art. 61 Absatz 4 LV-MV begrenzt zwar die zulässige Höchstgeltungsdauer solcher Regelungen nach oben auf die Geltungsdauer des Haushaltsgesetzes. Bei einem zwei Jahre geltenden Haushaltsgesetz ist jedoch eine Unterschreitung dieser Höchstgrenze durch eine Beschränkung der Geltung auf ein einzelnes Haushaltsjahr ohne weiteres zulässig. Es steht dem Haushaltsgesetzgeber deshalb frei, für einzelne ergänzende Regelungen des Haushaltsgesetzes das Jährlichkeitsprinzip streng durchzuführen.

In der Vergangenheit wurden dementsprechend in Mecklenburg-Vorpommern differenzierte Regelungen für die zeitliche Geltungsdauer einzelner Vorschriften des Haushaltsgesetzes getroffen. So wurde etwa im Haushaltsgesetz 2018/2019 eigens geregelt, dass diejenigen Bestimmungen, die sich auf den Haushaltsplan 2019 bezogen, erst mit Beginn dieses Haushaltsjahres in Kraft treten sollten.²⁰ Auch im Bereich der Kreditermächtigungen ergibt sich ein differenziertes Bild. In § 2 Absatz 3 des Haushaltsgesetzes 2020/2021 wird eine Ermächtigung mit

¹⁹ Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 110 Rn. 134 f., Stand der Kommentierung: 70. Lieferung Dezember 2013.

²⁰ Art. 3 des Haushaltsgesetzes 2018/2019, Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern 2018, S. 343.

Blick auf vom Bund gewährte Darlehen erteilt, die nicht nach Haushaltsjahren differenziert. Sie ist darum so auszulegen, dass sie für die vollen zwei Jahre gilt, in denen auch das Haushaltsgesetz gilt. Die Refinanzierungsermächtigung in § 2 Absatz 2 Nr. 1 dagegen ermächtigt „zur Anschlussfinanzierung fällig gewordener Kredite“, „deren Höhe sich aus Nummer 1.2 des Kreditfinanzierungsplanes (Teil III des Gesamtplans)“ ergibt. Damit wird die Höhe der Ermächtigung durch einen Verweis auf die jährlich fällig werdenden Schuldtitel bestimmt, so dass hier von zwei jahresweise erteilten Ermächtigungen auszugehen ist.

Die neugefasste Ermächtigung zur Aufnahme von Ausgabendeckungskrediten zur Bewältigung der Corona-Pandemie in § 2 Absatz 2a Satz 1 des Haushaltsgesetzes 2020/2021 gilt nach diesen Maßstäben ihrem klaren Wortlaut nach, der zur Aufnahme „im Haushaltsjahr 2020“ ermächtigt, nur für das Haushaltsjahr 2020.

c) Zulässigkeit und Grenzen von Fortgeltungsanordnungen

Die auf das Jahr 2020 beschränkte Geltung kann durch die vorgeschlagene Fortgeltungsanordnung in § 2 Absatz 2a Satz 2 des Haushaltsgesetzes 2020/2021 auf das Jahr 2021 erstreckt werden, nicht jedoch darüber hinaus.

Die Geltungsdauer einer Kreditermächtigung kann durch eine gesetzliche Fortgeltungsanordnung verlängert werden. Die Haushaltsordnungen von Bund und Ländern sehen in §§ 18 Absatz 3 BHO, 13 Absatz 2 HGrG eine generelle zeitliche Geltungserstreckung für Ausgabendeckungs- und Kassenverstärkungskredite vor (dauerhafte Geltungserstreckung).²¹ Zur Begründung dieser Geltungserstreckung wird in der Regel etwas vage auf die Bedürfnisse einer kontinuierlichen Kreditwirtschaft verwiesen.²² Auch in Mecklenburg-Vorpommern war bis zum Jahr 2020 durch § 18 Absatz 3 LHO-MV a. F. eine solche Geltungserstreckung vorgesehen. Danach galten die Ermächtigungen für Kassenverstärkungskredite längstens bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes für das folgende Haushaltsjahr, für Ausgabendeckungskredite im gesamten folgenden Haushaltsjahr, längstens bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes für das übernächste Jahr. In der Praxis lag in dieser Regelung die rechtliche Ursache für das immer

²¹ *Lewinski/Burbar*, BHO. Kommentar, 1. Aufl. 2013, § 18 Rn. 31; *Rossi*, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO. Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 18 BHO Rn. 46.

Dittrich, BHO. Kommentar, § 18 Nr. 8, Stand der Kommentierung: 42. Aktualisierung April 2011; *Knörzer*, in: Piduch (Hrsg.), Kommentar zum Bundeshaushaltsrecht, § 18 Rn. 14, Stand der Kommentierung: 45. Ergänzungslieferung Januar 2011; vgl. die Gesetzesbegründung BT-Drs. 5/3040, S. 50.

wieder kritisierte mehrjährige Auflaufen von Kreditermächtigungen.²³ In der Literatur, die solchen Fortgeltungsanordnungen rechtspolitisch überwiegend kritisch gegenübersteht, werden eine Reihe von einschränkenden Auslegungen vorgeschlagen. So soll die Geltungserstreckung nur bis zum Schluss der Bücher nach § 76 BHO/LHO-MV Anwendung finden (also nur für das 5. Quartal), weil sie nur für Fälligkeiten aus dem Jahr gedacht sei.²⁴ Alternativ wird gefordert, sie nur auf den Fall vorläufiger Haushaltsführung oder solche Ausgaben zu beziehen, die aus dem vorherigen Haushalt übertragen wurden.²⁵

Darauf kommt es hier jedoch nicht an. Mit dem ab dem 1. Januar 2020 geltenden § 18 Absatz 11 LHO-MV n. F. wird die Fortgeltung nämlich ausdrücklich auf Kassenverstärkungskredite beschränkt.²⁶ Damit kommt es in Mecklenburg-Vorpommern zu keiner automatischen Fortgeltung von Ermächtigungen für Ausgabendeckungskredite mehr. Nach § 18 Absatz 11 LHO-MV tritt nunmehr nur noch für Kassenverstärkungskredite eine automatische Fortgeltungsanordnung ein.

Neben der dauergesetzlichen Geltungserstreckung durch die Bundes- bzw. Landshaushaltsordnungen gibt es noch eine zweite Möglichkeit, die zeitliche Geltung von Kreditermächtigungen über das Haushaltsjahr hinaus zu erstrecken: durch das jeweilige Haushaltsgesetz selbst. Der Gesetzgeber kann im Haushaltsgesetz Ausnahmen von der zeitlichen Dimension des Be- packungsverbots vorsehen und Kreditermächtigungen über das Haushaltsjahr hinaus fortbestehen lassen.²⁷ Die Zulässigkeit einer solchen Ausnahme ergibt sich, wie bereits dargelegt, aus Art. 61 Absatz 4 Satz 2 LV-MV. Dabei unterliegt der Haushaltsgesetzgeber jedoch den dort geregelten verfassungsrechtlichen Grenzen. Danach kann die Geltung einer Regelung im Haushaltsgesetz nur bis zur Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes erstreckt werden, aber nicht darüber hinaus. Diese Regelung dient der Absicherung gegenüber einem etatlosen Zustand,

²³ *Knörzer*, in: Piduch (Hrsg.), Kommentar zum Bundshaushaltsrecht, § 18 Rn. 4, Stand der Kommentierung: 45. Ergänzungslieferung Januar 2011.

²⁴ *Knörzer*, in: Piduch (Hrsg.), Kommentar zum Bundshaushaltsrecht, § 18 Rn. 10, Stand der Kommentierung: 45. Ergänzungslieferung Januar 2011.

²⁵ *Höfling/Rixen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115 Rn. 223, Stand der Kommentierung: 106. Lieferung Juli 2003.

²⁶ Gesetz zur Änderung der Landshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern und zur Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ vom 7. Juli 2015, Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern 2015, S. 162.

²⁷ Das jeweilige Haushaltsgesetz geht dann als *lex specialis* der LHO vor, s. *Lewinski/Burbat*, BHO. Kommentar, 1. Aufl. 2013, Einleitung Rn. 12; anders *Rossi*, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO. Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 18 BHO Rn. 46, der davon ausgeht, § 18 Abs. 3 BHO binde den Haushaltsgesetzgeber.

erlaubt jedoch keine dauerhafte und unbefristete Fortgeltungsanordnung durch das Haushaltsgesetz.

d) Bewertung und Rechtsfolge

Nach diesen Maßstäben genügt die vorgeschlagene Fortgeltungsanordnung in § 2 Absatz 2a Satz 2 des Haushaltsgesetzes 2020/2021 den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. Sie trifft eine zeitlich unbegrenzte Fortgeltungsanordnung über das Datum des Inkrafttretens des folgenden Haushaltsgesetzes hinaus. Der Exekutive wird damit entgegen der eindeutigen Regelung des Art. 61 Absatz 4 Satz 2 LV-MV durch das Haushaltsgesetz eine unbefristete Kreditemächtigung erteilt.

Die Rechtsfolge bei Verstößen gegen das Bepackungsverbot wird unterschiedlich beurteilt. Bei Verstößen gegen die sachliche Dimension ist die Regelung nichtig, ohne dass dadurch die Gültigkeit des Haushaltsgesetzes berührt wird.²⁸ Mit Blick auf das zeitliche Bepackungsverbot wird zum Teil vertreten, dass auch hier ein Verstoß zur Nichtigkeit der getroffenen Regelung führt.²⁹ So erklärte das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2005 materiell-rechtliche Regelungen im Haushaltsgesetz für nichtig, weil sie keine Befristung enthielten.³⁰ Überwiegend wird jedoch davon ausgegangen, dass in zeitlicher Hinsicht automatisch eine Befristung eintritt, wenn eine ergänzende Regelung in das Haushaltsgesetz aufgenommen wird, die prima facie dem zeitlichen Bepackungsverbot nicht entspricht.³¹

Richtigerweise ist zu differenzieren. Eine ergänzende Befristung kommt nur dann in Betracht, wenn nach allgemeinen methodischen Grundsätzen eine verfassungskonforme Auslegung der entsprechenden Regelung möglich ist. Eine solche Auslegung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Vermeidung der gravierenden Nichtigkeitsfolge zulässig, solange die semantische Grenze des Wortlauts beachtet wird und die wesentliche gesetzgeberische Grundentscheidung erhalten bleibt.³²

²⁸ *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 110 Rn. 183, Stand der Kommentierung: 70. Lieferung Dezember 2013.

²⁹ MV-VerfG, Urteil vom 7. Juli 2005 – 8/04 – juris, Rn. 91, 106.

³⁰ MV-VerfG, Urteil vom 7. Juli 2005 – 8/04 – juris, Rn. 106.

³¹ NdsStGH, Beschl. v. 31.10.1996 – StGH 4/96 -, DVBl 1997, 119; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1989, 542.

³² BVerfGE 138, 64; *Walter*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 93 Rn. 113 m. w. N., Stand der Kommentierung: 84. Lieferung August 2018.

Nach diesen Maßstäben kommt hier eine verfassungskonforme Auslegung in Betracht. Die Wortlautgrenze wird eingehalten, weil die befristete Erstreckung auf das Jahr 2021 als minus in der unbefristeten Fortgeltungsanordnung erhalten ist. Auch die gesetzgeberische Grundentscheidung einer Fortgeltung bleibt erhalten, wenn die Geltungserstreckung in zeitlicher Hinsicht auf das verfassungsrechtliche Maß begrenzt wird. Die vorgeschlagene Fortgeltungsanordnung in § 2 Absatz 2a Satz 2 Haushaltsgesetz 2020/2021 ist daher auf das Haushaltsjahr 2021 zu begrenzen.

2. Haushaltsrechtliche Anforderungen bei der Kreditfinanzierung von Sondervermögen

Die haushaltsrechtlichen Anforderungen, denen die Errichtung und Bewirtschaftung von Sondervermögen unterliegen, sind nicht abschließend geklärt (a). Die Kreditfinanzierung eines Sondervermögens unterliegt jedoch grundsätzlich den allgemeinen haushaltsrechtlichen Anforderungen (b). Daraus ergeben sich Bedenken mit Blick auf die vorgeschlagene Ausgestaltung der Finanzierung des Sondervermögens „Schutzfonds-MV“ (c).

a) Haushaltsrechtliche Anforderungen an Sondervermögen

Der Begriff des Sondervermögens wird vom Grundgesetz, der Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern und der Bundes- bzw. Landeshaushaltsordnung zwar verwendet, aber nicht legaldefiniert.³³ Das Grundgesetz und die Landesverfassung enthalten weder einen ausdrücklichen Kompetenztitel für die Errichtung von Sondervermögen noch konkrete Vorgaben für deren Finanzierung und Bestand. In Art. 61 Absatz 1 Satz 2 LV-MV wird, ebenso wie in Art. 110 Absatz 1 GG, lediglich bestimmt, dass bei Sondervermögen Zuführungen und Ablieferungen in den Haushalt eingestellt werden müssen. Zur verfassungsrechtlichen Unsicherheit trägt wesentlich die Tatsache bei, dass es bislang keine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Voraussetzungen der Verfassungsmäßigkeit von Sondervermögen gibt.³⁴ Auch in der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist es bis in die jüngste Vergangenheit nicht zu einer weiteren Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Anforderungen gekommen.

³³ Das Grundgesetz verwendet den Begriff inzwischen neben Art. 110 Absatz 1 Satz 1, 2. Halbsatz GG an insgesamt fünf Stellen, nämlich in Art. 87f Absatz 2 und 3 GG, Art. 143b Absatz 1 Satz 1 GG, Art. 143d Absatz 1 Satz 2 GG. Die Landesverfassung verwendet den Begriff in Art. 61 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 5 LV-MV.

³⁴ Die Entscheidung zum Industriekreditbank-Sondervermögens Investitionshilfe in BVerfGE 4, 7 wurde durch die Verfassungsänderung von 1969 überholt.

Die finanzverfassungsrechtliche Literatur hat sich bislang vor allem auf die Frage der zulässigen Errichtung von Sondervermögen konzentriert. Sie hat dabei eine Vielzahl möglicher Kriterien postuliert, denen Sondervermögen genügen müssen. Weitgehende Einigkeit herrscht noch bei dem Erfordernis eines hinreichend bestimmten Parlamentsgesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens.³⁵ Nach einer Auffassung sind von Verfassungen wegen keine weiteren Anforderungen an die Errichtung von Sondervermögen zu stellen.³⁶ Der Großteil der Literatur verlangt als Mindestbedingung für die Errichtung eines Sondervermögens jedoch einen sachlich rechtfertigenden Grund, weil die Ausnahme vom verfassungskräftigen Grundsatz der Einheit des Haushalts nicht in das Belieben des einfachen Gesetzgebers gestellt werden dürfe, um so einer andauernden „Flucht aus dem Budget“³⁷ vorzubeugen.³⁸ Welche Anforderungen im Einzelnen an den erforderlichen sachlichen Grund gestellt werden müssen, ist jedoch ebenfalls ungeklärt.³⁹ Teilweise wird das Erfordernis sachlicher Gründe als Missbrauchsverbot verstanden, das nur dann eingreift, „wenn die Ausgliederung geradezu darauf abzielt, bestimmte Einnahmen und Ausgaben den Regeln über die Feststellung des Haushaltsplans zu entziehen“.⁴⁰ Teilweise wird weitergehend verlangt, dass das Sondervermögen die ihm zugewiesene Sachaufgabe „besser“⁴¹ erledigen können müsse als der gewöhnliche Haushalt, wobei allerdings schon offen bleibt, auf was sich das „besser“ bezieht.

³⁵ *Heintzen*, Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 28; *ders.*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 110 Rn. 14; *Hillgruber/Drüen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz. Kommentar, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 30 ff.; 59; *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 110 Rn. 107, Stand der Kommentierung: 70. Lieferung Dezember 2013; *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 177 ff.

³⁶ *Hillgruber/Drüen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 59; wohl auch *Gröpl*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 110 Rn. 168; *Kube*, Schattenhaushalte im Verfassungsstaat, ZG 2010, 105 (116 f.); ferner *Schwarz*, in: Gröpl (Hrsg.), BHO / LHO, 2. Aufl. 2019, § 113 BHO Rn. 2.

³⁷ Begriffsprägend *Smekal*, Die Flucht aus dem Budget, 1977.

³⁸ *Heintzen*, Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 28; *ders.*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 110 Rn. 14; *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 110 Rn. 107, Stand der Kommentierung: 70. Lieferung Dezember 2013; *Kilian*, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 255, 545 ff., 551, 556 ff., 590; *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 167 ff.; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 20, der neben dem Grundsatz der Einheit des Haushalts auch diejenigen der Transparenz und der Öffentlichkeit berührt sieht; unklar *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 93: „bedürfen einer besonderen Rechtfertigung“.

³⁹ *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 167 ff., insb. 170 ff.;

⁴⁰ *Kisker*, Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4, 1. Aufl. 1990, § 89 Rn. 65.

⁴¹ So *Pinder*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 110 Rn. 31, 35; ohne weitere Begründung ebenso *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl. Heidelberg 2010, Rn. 1304; *Nebel*, in: Piduch (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung, § 113 BHO Rn. 1.

Die haushaltsrechtlichen Anforderungen können nur durch eine Interpretation des Art. 110 GG bzw. des Art. 61 LV-MV und seiner grundlegenden verfassungsrechtlichen Zwecke gewonnen werden.⁴² Der eigentliche haushaltsrechtliche Kern der Problematik besteht in der Wahrung der parlamentarischen Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse und der Rechte der einzelnen Abgeordneten. Folgende haushaltsrechtliche Anforderungen können vor diesem Hintergrund als gesichert gelten: *Erstens* muss der Gesetzgeber über die Ausgliederungsfrage entscheiden.⁴³ Er muss die Ausgliederung einer Vermögensmasse in ein Sondervermögen eindeutig festschreiben. *Zweitens* muss der Gesetzgeber entscheiden, wie und wofür die ausgegliederten Mittel zu verwenden sind. Er muss das „Finanzgebaren“⁴⁴ des Sondervermögens im Sinne einer „Zweckverdeutlichungspflicht“⁴⁵ regeln. Neben dem Gesetzesvorbehalt und dem Bestimmtheitserfordernis ist *drittens* als Ausfluss des Demokratieprinzips aus Art. 20 Absatz 2 GG die Wahrung der sachlich-inhaltlichen sowie der personell-organisatorischen Legitimation zu verlangen, sind doch auch die Sondervermögen Teil der Staatsgewalt.⁴⁶ Daraus folgt, dass Sondervermögen regelmäßig durch ein Ministerium oder durch eine nachgeordnete Behörde im Geschäftsbereich eines Ministeriums verwaltet werden müssen, das dem Parlament gegenüber die politische Verantwortung übernimmt.

Mit Urteil vom 26. September 2019 hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern diese Maßstäbe bestätigt und in einem Teilaspekt konkretisiert.⁴⁷ Danach müssen bei den Sondervermögen des Landes nach der Regelung des Art. 61 Absatz 1 Satz 2 LV-MV zwar grundsätzlich nur die Zuführungen und Ablieferungen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Die Rechtfertigung dieser begrenzten Veranschlagung liegt in der sachlichen Beschränkung des Sondervermögens auf eine „einzelne Aufgabe“.⁴⁸ Mit Blick auf die Rechte der einzelnen Abgeordneten nach Art. 22 LV-MV heißt dies, dass sie ihre „Rechte bereits bei der gesetzlichen Festlegung der Aufgabe eines Sondervermögens wahrnehmen können müssen“.⁴⁹ Abstrakt formuliert verlangt das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern also zunächst einen

⁴² *Heintzen*, Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 28; hier und im Folgenden kann wiederum auf die Diskussion zum Grundgesetz zurückgegriffen werden, da keine relevanten Unterschiede zum Landesverfassungsrecht bestehen.

⁴³ *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 181 ff.

⁴⁴ Vgl. *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 183 ff.

⁴⁵ *Maier-Bledjian*, Sondervermögen des Bundes, 2011, S. 122 ff.

⁴⁶ *Maier-Bledjian*, Sondervermögen des Bundes, 2011, S. 100 ff.

⁴⁷ MV-VerfG, Urteil vom 26. September 2019 – 2/18, juris; NVwZ-RR 2020, 233.

⁴⁸ MV-VerfG, Urteil vom 26. September 2019 – 2/18 – juris, Rn. 83.

⁴⁹ MV-VerfG, Urteil vom 26. September 2019 – 2/18 – juris, Rn. 83.

hinreichend bestimmten Verwendungszweck im Sinne einer „einzelnen Aufgabe“, dem das Sondervermögen gewidmet ist, und dessen Einrichtung durch Parlamentsgesetz.

Diesen allgemeinen Maßstab ergänzt das Landesverfassungsgericht bei der Anwendung auf den streitgegenständlichen Strategiefonds des Landes jedoch um einen wichtigen Aspekt: „Da wegen der Weite der Zweckbestimmung des Strategiefonds die Rechte der Abgeordneten aus Art. 22 LV nicht allein dadurch gesichert werden, dass diese die Zweckbestimmung beschließen, ergibt 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“.⁵⁰ Das Landesverfassungsgericht folgert aus der Weite der Zweckbestimmung also ein Mindestmaß parlamentarischer Mitwirkungsrechte bei der Entscheidung über die Mittelverwendung, die nur durch einen Plenarbeschluss sichergestellt werden kann, der den Wirtschaftsplan in Gesetzeskraft erwachsen lässt.⁵¹ Neben die Veranschlagung der Zuführungen und Ablieferungen im Haushaltsplan tritt deswegen die Entscheidung über den Wirtschaftsplan des Sondervermögens als Anlage zum Haushaltsplan durch das Parlament. Bei einer weiten Zweckbestimmung des Sondervermögens darf die Entscheidung über die Mittelverwendung nach dieser Rechtsprechung nicht ohne jede parlamentarische Mitwirkung erfolgen.

b) Folgerungen für die Kreditfinanzierung von Sondervermögen

Zunächst ist festzuhalten, dass die Kreditfinanzierung von Sondervermögen keinen *erleichterten* haushaltsrechtlichen Anforderungen unterliegt. Das nicht rechtsfähige Sondervermögen selbst kann und darf nach § 18 Absatz 9 LHO-MV keine eigenen Schulden aufnehmen. Die Mittelbeschaffung erfolgt deswegen über den allgemeinen Haushalt. In diesem Sinne hält § 3 Absatz 1 SVMVFG M-V für das Sondervermögen „Schutzfonds-MV“ zutreffend fest, dass die Summe von 700.000.000 Euro aus dem „Kernhaushalt zugeführt“ werden muss. Durch diese „Verkopplung“⁵² des allgemeinen Haushalts mit dem Sondervermögen wird dessen demokratische Legitimation sichergestellt.

⁵⁰ MV-VerfG, Urteil vom 26. September 2019 – 2/18 – juris, Rn. 86.

⁵¹ MV-VerfG, Urteil vom 26. September 2019 – 2/18 – juris, Rn. 89, 90, 96.

⁵² Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Art. 110 Rn. 44, Stand der Kommentierung: 44. Edition 01. Dezember 2019.

Die Kreditfinanzierung eines Sondervermögens unterliegt damit grundsätzlich den allgemeinen Regeln über die Erteilung, Ausschöpfung und Veranschlagung von Kreditermächtigungen. Sie muss mit den allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundsätzen vereinbar sein, insbesondere mit dem Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts und mit dem Gebot der Haushaltsklarheit.⁵³ Sowohl das Einnahmen- als auch das Ausgabengeschehen des Sondervermögens müssen sich deshalb grundsätzlich jeweils im Landshaushalt abbilden. Das Sondervermögen darf nicht dazu dienen, um Mittel am Haushalt und damit am Parlament vorbei zu schleusen.

Daher müssen *erstens* aufgenommene Kreditmittel, die in der Sache zur Finanzierung eines Sondervermögens dienen sollen, grundsätzlich zunächst als Einnahme im Haushalt veranschlagt werden, bevor sie dem Sondervermögen zugeführt werden. § 15 Absatz 1 Satz 1 LHO-MV schreibt den Grundsatz der Bruttoveranschlagung für Einnahmen und Ausgaben vor. Eine Nettoveranschlagung kommt nach Satz 2 grundsätzlich nur bei Kreditaufnahmen zu Tilgungszwecken, d. h. bei der Refinanzierung in Betracht. Der Grundsatz der Einheit des Haushalts verlangt, dass der Haushalt alle Einnahmen und Ausgaben eines Jahres abbildet.⁵⁴ Wenn die Regierung durch die Ausübung einer Kreditermächtigung also zusätzliche Einnahmen erzielt, müssen diese im Haushalt auch dann veranschlagt werden, wenn sie einem Sondervermögen zugeführt werden sollen. *Zweitens* müssen die Ausgaben des Sondervermögens grundsätzlich über entsprechende Haushaltstitel abgewickelt werden. *Drittens* muss die besondere Zweckbindung des Sondervermögens, das seiner Konzeption nach nur einer einzigen Aufgabe dient, im Haushaltsvollzug effektiv sichergestellt werden. Der Wirtschaftsplan als Anlage zum Haushaltsplan muss so gestaltet werden, dass es dem Parlament möglich ist, die Regierung effektiv zu kontrollieren und sich einen Überblick über die Finanzsituation des Sondervermögens zu verschaffen. Insbesondere darf es im Ergebnis nicht zu Schattenhaushalten oder Verschleierungen der wahren Haushaltssituation kommen. Daraus folgt, dass es regelmäßig unzulässig sein dürfte, ein Sondervermögen für Zuführungen an andere Sondervermögen zu verwenden, weil durch den so erzielten Ketteneffekt einer Verschachtelung besonderer Vermögensmassen die Haushaltskontrolle durch das Parlament erschwert wird.

c) Bewertung der Kreditfinanzierung für das Sondervermögen „Schutzfonds-MV“

⁵³ Zur Vollständigkeit s. *Mediger*, in: Classen/Litten/Wallerath (Hrsg.), *Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, 2. Aufl. 2015, Art. 61 Rn. 9; zum Gebot der Haushaltsklarheit s. *Kloepfer*, *Finanzverfassungsrecht*, 2014, S. 333-334.

⁵⁴ *Kube*, in: Maunz/Dürig, *Grundgesetz. Kommentar*, Art. 110 Rn. 102, Stand der Kommentierung: 70. Lieferung Dezember 2013.

Gemessen daran begegnet die Kreditfinanzierung des Sondervermögens „Schutzfonds-MV“ in der derzeit vorgeschlagenen Form haushaltsrechtlichen Bedenken:

- *Mittelzuführung:* Bei der derzeitigen Ausgestaltung scheint nicht sichergestellt, dass die Finanzierung des Sondervermögens hinreichend im Haushalt abgebildet wird. Denn § 17b des Haushaltsgesetzes 2020/2021 in der Fassung des Zweiten Nachtragshaaltsgesetzes ermächtigt das Finanzministerium, die durch Kredite erzielten Einnahmen dem Sondervermögen zuzuführen, ohne dass sie als Einnahme im Haushalt veranschlagt werden. Es sind keine sachlichen Gründe ersichtlich, warum es sich bei den durch die Ausschöpfung der neuen Kreditermächtigung erzielten Einnahmen trotz zweier Nachtragshaushalte um „außerplanmäßige“ Einnahmen handeln sollte, die nicht im Haushalt zu veranschlagen sind.
- *Mittelverwendung:* Die Verwendung der Mittel des Sondervermögens wird durch § 4 SVMVFG M-V nicht ausdrücklich auf die Zwecke des Sondervermögens in § 2 SVMVFG M-V beschränkt. Die Mittelverwendung ist so gesetzlich nicht ausdrücklich an die gesetzliche Zweckfestschreibung des Sondervermögens geknüpft.⁵⁵ Vielmehr wird durch § 4 SVMVFG M-V lediglich allgemein zu Ausgaben in bestimmten Bereichen ermächtigt.
- *Mittelkontrolle:* Die vorgesehene Verwendung von Mitteln des Sondervermögens „MV-Schutzfonds“ zur Finanzierung eines zweiten Sondervermögens „Förderung der Universitätsmedizin des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ dürfte unzulässig sein. Dadurch kommt es zu einer nicht durch Sachgründe gerechtfertigten Verschachtelung der Zuführungen an Sondervermögen, die die effektive Haushaltskontrolle durch das Parlament zu unterlaufen droht.

⁵⁵ Vgl. demgegenüber etwa die Ausgestaltung des Sondervermögens in Nordrhein-Westfalen: Dort wird nicht nur der Zweck der Mittelverwendung im Errichtungsgesetz selbst definiert: „Das Sondervermögen hat die Aufgabe, die Einnahmen zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise zu bündeln“ (§ 2 Abs. 1 Satz 1 NRW-Rettungsschirmgesetz). Darüber hinaus wird die Mittelverwendung gesetzlich ausdrücklich auf diesen Zweck beschränkt: „Die Mittel des Sondervermögens dürfen ausschließlich zur Umsetzung von Maßnahmen für die in § 2 Absatz 1 genannten Zwecke verwendet werden“ (§ 5 NRW-Rettungsschirmgesetz).