

Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
Entscheidung vom 10.10.1997 – St 6/96

Zum Budgetrecht und der Budgetpflicht der Bremischen Bürgerschaft sowie zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Nothaushaltsgesetze.

1. Nothaushaltskompetenzen der Exekutive im budgetlosen Zustand bedürfen einer verfassungsrechtlichen Grundlage.
2. Die Bürgerschaft ist nicht befugt, die ausschließlich ihr zustehende Kompetenz der Haushaltsbewilligung zu delegieren. Unter „endgültiger Gesetzgebung“ i. S. des Art. 105 Abs. 3 BremLV ist der förmliche parlamentarische Gesetzesbeschluß zu verstehen.
3. Ist bis zum Beginn eines Rechnungsjahres das Haushaltsgesetz nicht beschlossen, so ist die Bürgerschaft befugt und verpflichtet, durch ein Nothaushaltsgesetz eine gesetzliche Grundlage für die Haushaltsführung der Verwaltung zu schaffen.
4. Das Nothaushaltsgesetz darf von den an das regelmäßige Haushaltsgesetz gestellten Anforderungen nur soweit abweichen, wie dies durch seinen Charakter als Ausnahme- und Übergangsgesetz gefordert ist. Das Prinzip der Haushaltsöffentlichkeit hat uneingeschränkte Geltung auch für das Nothaushaltsgesetz; die Haushaltsprinzipien der Haushaltsklarheit und der Spezialität erfahren eine durch den vorläufigen Charakter des Nothaushaltsgesetzes bedingte Einschränkung.

Entscheidung vom 10. Oktober 1997
- St 6/96 -

in dem Verfahren betreffend den Antrag von 25 Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft auf Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 117 der Landeshaushaltsordnung sowie der Gesetze zur vorläufigen Haushaltsführung 1996 der Freien Hansestadt Bremen vom 24. Januar und des Ortsgesetzes der Stadtgemeinde Bremen vom 30. Januar 1996

Entscheidungsformel:

1. § 117 der Landeshaushaltsordnung vom 25. Mai 1971 (Brem.GBl. S. 143) i.d.F. des Gesetzes vom 2. Februar 1993 (Brem.GBl. S. 43) ist mit Art. 105 Abs. 3 und Art. 132 S. 1 u. 2 BremLV unvereinbar. Bis zu der erforderlichen verfassungsrechtlichen Neuregelung bleibt die Vorschrift anwendbar.
2. § 1 des Gesetzes zur vorläufigen Haushaltsführung der Freien Hansestadt Bremen im Jahre 1996 vom 24. Januar 1996 (Brem.GBl. S. 15) war mit Art. 131 Abs. 2 S. 2 Nr. 1, 132 S. 1 BremLV unvereinbar.
3. §§ 2 und 6 des Gesetzes zur vorläufigen Haushaltsführung der Freien Hansestadt Bremen im Jahre 1996 vom 24. Januar 1996 (Brem.GBl. S. 15) waren mit der Landesverfassung vereinbar.
4. § 1 des Gesetzes zur vorläufigen Haushaltsführung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) im Jahre 1996 vom 30. Januar 1996 (Brem.GBl. S. 19) war mit Art. 131 Abs. 2 S. 2 Nr. 1, 132 S. 1 BremLV unvereinbar.

5. § 2 des Gesetzes zur vorläufigen Haushaltsführung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) im Jahre 1996 vom 30. Januar 1996 (Brem.GBl. S. 19) war mit der Landesverfassung vereinbar.

Diese Entscheidung hat Gesetzeskraft.

A.

Gegenstand des Verfahrens ist die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 117 LHO und einzelner Vorschriften von Nothaushaltsgesetzen, die die Bremische Bürgerschaft - Landtag bzw. Stadtbürgerschaft - Ende Januar 1996 beschlossen hat.

I.

Die Bremische Landesverfassung schreibt in Art. 131 Abs. 2 vor, daß die Bürgerschaft das Haushaltsgesetz vor Beginn jedes Rechnungsjahres zu erlassen hat. Es ist seit längerer Zeit eine auf Absprache der in der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen beruhende Übung, in Wahljahren Beratung und Beschluß des Haushaltsplanes der neugewählten Bürgerschaft zu überlassen und infolgedessen das Haushaltsgesetz erst im neuen Jahr zu verabschieden. Obwohl die 14. Bürgerschaft wegen der vorgezogenen Wahl bereits im Mai 1995 gewählt worden war, hatten bis zum 31. Dezember 1995 weder die Bürgerschaft (Landtag) noch die Stadtbürgerschaft Haushaltsgesetze für das Jahr 1996 verabschiedet.

1. Am 20. Dezember 1995 legte der Senat den Entwurf zu einem "Gesetz zur vorläufigen Haushaltsführung der Freien Hansestadt Bremen im Jahre 1996" vor (Bremische Bürgerschaft - Landtag - Drs. 14/169). In der dem Entwurf vorangestellten Mitteilung erklärte er, mit seinem Budgetbeschluß vom 6. November 1995 und dem Verfahrensbeschluß der Finanzdeputation vom 10. November 1995 sei das Haushaltsaufstellungsverfahren eingeleitet. Unter Berücksichtigung der Mindestzeiten für die Beratungs- und Bearbeitungsgänge müsse davon ausgegangen werden, daß die Haushaltspläne für die Doppelhaushalte 1996/97 in der Bremischen Bürgerschaft erst Mitte Juni beraten werden könnten.

Die zur Überbrückung der haushaltslosen Zeit vorhandene Vorschrift des § 117 LHO sei wegen des extrem langen Übergangszeitraums "auch vor dem Hintergrund des Sanierungsprogramms für die wichtigen Felder der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie der Drittmittelakquisition kaum geeignet, einen Zeitraum von einem halben Jahr zu überbrücken" (aaO, S. 1). Beispielhaft genannt wurden verschiedene längerfristige Programme, u.a. das Investitionssonderprogramm (ISP) und das Wirtschaftspolitische Aktionsprogramm (WAP). Um die Kontinuität in diesen Aufgabenfeldern wahren zu können, seien Ermächtigungen erforderlich, die über die des § 117 LHO hinausgingen. Dementsprechend legte der Senat Entwürfe für Haushaltsermächtigungen an die Finanzdeputation vor, die z.T. beträchtliche Finanzvolumen betrafen.

Der in der Mitteilung des Senats genannte Budgetbeschluß vom 6. November 1995 wurde der Finanzdeputation, nicht jedoch der Bürgerschaft mitgeteilt. Zwar wurden die dort festgelegten Zahlen nach Auskunft der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung informell den Abgeordneten der Bürgerschaft bekannt, doch sollten sie nach den geltenden Regeln nicht aus dem vertraulichen Bereich der

Finanzdeputation hinausgelangen. Bis zur Verabschiedung des endgültigen Haushaltsgesetzes im Juni 1996 wurden die Eckwerte des Budgetbeschlusses vom 6. November 1995 mehrfach geändert.

Die längerfristigen Programme (u.a. ISP, WAP), deren Fortsetzung durch die vom Senat vorgeschlagenen Maßnahmen sichergestellt werden sollte, sind aufs engste mit der Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen verknüpft. In der Entscheidung vom 27. Mai 1992 hatte das Bundesverfassungsgericht dem Land Bremen eine *extreme* Haushaltsnotlage bescheinigt (BVerfGE 86,148, 149, 258 ff., 264) und die verfassungsrechtliche Pflicht von Bund und Ländern festgestellt, dieser extremen Haushaltsnotlage "nach Maßgabe der im Grundgesetz eingeräumten Befugnisse und der im Gesamtstaat verfügbaren Mittel abzuhelpfen" (aaO, S. 270); diese Pflicht bedinge „Kooperationspflichten zwischen Bund und Ländern wie auf seiten des betroffenen Landes" (aaO, S. 265). In Erfüllung dieser Pflicht beschloß der Senat am 13. Oktober 1992 das Sanierungsprogramm für die Freie Hansestadt Bremen und gab es durch Mitteilung vom 14. Oktober 1992 der Bürgerschaft zur Kenntnis (Brem. Bürgerschaft Drs. 13/359). Das Sanierungsprogramm enthält im wesentlichen zwei Programme, nämlich das bereits seit 1984 aufgelegte Wirtschaftspolitische Aktionsprogramm (WAP) und das Investitionssonderprogramm (ISP). Das WAP enthält das Grundinvestitionsprogramm des Landes, dessen Mittel in einzelne Fonds, Unterfonds und Programme geordnet sind (vgl. Mitteilung des Senats, aaO, S. 15). In der Finanzplanung 1994-1996 waren für 1994 319,5 Mio., für 1995 330,0 Mio. und für 1996 340,0 Mio. DM veranschlagt worden (aaO, Anl. 4, S. 113). Das ISP ist vor allem dem Ausbau der wissenschaftlichen Infrastruktur gewidmet (aaO, S. 17ff.). Es ist auf zehn Jahre - von 1993- 2002 - angelegt und umfaßt ein Volumen von insgesamt 4,7 Mrd. DM.

2. Die Bürgerschaft (Landtag) folgte den Vorschlägen des Senats und beschloß am 24. Januar 1996 das Gesetz zur vorläufigen Haushaltsführung der Freien Hansestadt Bremen im Jahre 1996 [VorlHaushaltsführungsG] (Brem.GBl. S. 15), das gemäß § 8 mit Wirkung vom 1. Januar 1996 in Kraft trat. Die von den Antragstellern in ihrer Verfassungsmäßigkeit bezweifelten Regelungen dieses Gesetzes lauten wie folgt:

§ 1

Ergänzend zu den Regelungen des § 117 der Landeshaushaltsordnung vom 25. Mai 1971 (Brem.GBl. S. 143)...gelten als Fortsetzungsmaßnahmen im Sinne des § 117 Abs. 1 Buchstabe c auch solche in sich abgeschlossene Maßnahmen, die Bestandteil längerfristiger Programme sind und für die in vorherigen Haushalten bereits Mittel bewilligt worden sind. Für diese Maßnahmen dürfen Mittel bis zur Höhe von 45 vom Hundert der im Teilbudget hierfür insgesamt vorgesehenen Mittel liquiditätsmäßig in Anspruch genommen sowie Verpflichtungen bis zur Höhe von weiteren 30 vom Hundert eingegangen werden.

§ 2

(1) Die Finanzdeputation wird ermächtigt, bis zur Gesamthöhe von 20 Millionen Deutsche Mark neuen dringlichen Maßnahmen im konsumtiven und investiven Bereich zuzustimmen, soweit ihre Finanzierung im Rahmen der Teilbudgets für 1996 gesichert ist. Von diesem Betrag entfallen 10 Millionen

Deutsche Mark auf Barmittel und 10 Millionen Deutsche Mark auf Verpflichtungsermächtigungen.

(2) Die Finanzdeputation wird ermächtigt,

a) für Maßnahmen des Investitionssonderprogramms insgesamt bis zu 300 Millionen Deutsche Mark Verpflichtungsermächtigungen,

b) für die haushaltmäßige Abwicklung beschlossener Investorenvorhaben im Hochschulbereich bis zu 160 Millionen Deutsche Mark Verpflichtungsermächtigungen,

c) zur haushaltmäßigen Abwicklung begonnener dringlicher Fortsetzungsmaßnahmen Verpflichtungsermächtigungen im Gesamtvolumen von bis zu 25 Millionen Deutsche Mark und d) für Maßnahmen im Bereich des Schiffbaus bis zur Höhe von 225 Millionen Deutsche Mark Verpflichtungsermächtigungen bereitzustellen.

§ 6

Unabhängig von der in § 11 Abs. 4 des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 1995 getroffenen Weitergeltungsregelung wird die Finanzdeputation ermächtigt, zur Förderung des Schiffbaus Bürgschaften bis zur Höhe von 220 Millionen Deutsche Mark zu übernehmen.

Der in § 6 VorlHaushaltsführungsG genannte § 11 des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 1995 (Brem.GBl. 1994 S. 367) lautete in den hier relevanten Absätzen:

§ 11

(1) Der Senator für Finanzen wird ermächtigt, Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen in folgender Höhe zu übernehmen:

1. zur Förderung des Wohnungsbaues, der Modernisierung von Wohnungen und der Instandsetzung von Wohnungen bis zur Höhe von 100 000 000 Deutsche Mark,
2. zur Förderung der Schifffahrt einschließlich der Fischerei und des Schiffbaus bis zu 400 000 000 Deutsche Mark,
3. zur Förderung von Versorgungsbetrieben bis zu 50 000 000 Deutsche Mark,
4. im übrigen bis zu 170 000 000 Deutsche Mark.

(2) ...

(3) ...

(4) Darüber hinaus wird der Senator für Finanzen ermächtigt, bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes 1996 für jedes Vierteljahr des Haushaltsjahres 1996 Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen bis zur Höhe von einem Viertel der in Absatz 1 für das Haushaltsjahr 1995 festgesetzten Höchstbeträge zu übernehmen.

Durch § 7 VorlHaushaltsführungsG wurden die Stadtgemeinden ermächtigt, für ihren Zuständigkeitsbereich entsprechende Regelungen zu treffen. Daraufhin erließ die Stadtbürgerschaft am 30. Januar 1996 mit Wirkung zum 1. Januar 1996 ihrerseits ein Gesetz zur vorläufigen Haushaltsführung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) [VorlHaushaltsführungs-OrtsG] (Brem.GBl. S. 19), dessen § 1 bis auf kleinere redaktionelle Abweichungen mit § 1 des VorlHaushaltsführungsG übereinstimmt. § 2 des Ortsgesetzes stimmt hinsichtlich der Ermächtigung der Finanzdeputation mit § 2 des Gesetzes des Landtages überein, berücksichtigt im übrigen jedoch die unterschiedliche Situation von Land und Stadtgemeinde. Er lautet:

§ 2

(1) Die Finanzdeputation wird ermächtigt, bis zur Gesamthöhe von 190 Millionen Deutsche Mark neuen dringlichen Maßnahmen im konsumtiven und investiven Bereich zuzustimmen, soweit ihre Finanzierung im Rahmen der Teilbudgets für 1996 gesichert ist. Von diesem Betrag entfallen 20 Millionen Deutsche Mark auf Barmittel und 170 Millionen Deutsche Mark auf Verpflichtungsermächtigungen.

(2) Die Finanzdeputation wird ermächtigt, zur haushaltsmäßigen Absicherung begonnener dringlicher Fortsetzungsmaßnahmen weitere Verpflichtungsermächtigungen im Gesamtvolumen von bis zu 115 Millionen Deutsche Mark bereitzustellen.

Die in § 1 der Vorläufigen Haushaltsführungsgesetze in Bezug genommene Vorschrift des § 117 der Landeshaushaltsordnung war im Jahre 1971 an die Stelle der etwas pauschaleren, jedoch im wesentlichen gleichen Regelung des § 17 Abs. 3 Deputationsgesetz vom 2. März 1948 (Brem.GBl. S. 31) getreten. § 117 LHO hat folgenden Wortlaut:

§ 117

Maßnahmen bei verspäteter Feststellung des Haushaltsplans

(1) Ist bis zum Schluß eines Rechnungsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht durch Gesetz festgestellt, so ist bis zu dessen Verkündung die Finanzdeputation ermächtigt, die Mittel zur Verfügung zu stellen, die nötig sind,

a) um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,

b) um rechtlich begründete Verpflichtungen der Freien Hansestadt Bremen zu erfüllen,

c) um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind.

(2) Soweit nicht auf besonderem Gesetz beruhende Einnahmen aus Steuern, Abgaben und sonstigen Quellen die Ausgaben unter Absatz 1 decken, darf der Senator für Finanzen mit Genehmigung der Finanzdeputation die zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung erforderlichen Mittel im Wege des Kredits flüssig machen.

Am 18. Juni 1996 beschloss die Bürgerschaft (Landtag) das Haushaltsgesetz 1996 für das Land (Brem.GBl. S. 135), am selben Tage die Stadtbürgerschaft das Ortsgesetz über den Haushalt 1996 für die Stadtgemeinde Bremen (Brem.GBl. S. 151); beide Gesetze traten rückwirkend zum 1. Januar 1996 in Kraft.

Am 8. Juli 1997 legten die Fraktionen der SPD und der CDU in der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung, des Deputationsgesetzes, der Landeshaushaltsordnung und anderer Gesetze vor (Drs. 14/726). Darin ist u.a. eine Ergänzung der Landesverfassung um die Vorschrift des Art. 132a, deren Inhalt im wesentlichen mit der Nothaushaltsregelung des § 117 LHO übereinstimmt, die Einrichtung eines parlamentarischen Haushalts- und Finanzausschusses durch Ergänzung des Art. 105 Abs. 1 BremLV sowie die Aufhebung des § 117 der Landeshaushaltsordnung vorgesehen.

II.

1. Die Antragsteller sind der Auffassung, daß die §§ 1, 2 und 6 VorlHaushaltsführungsG sowie die §§ 1 und 2 VorlHaushaltsführungsOrtsG gegen die Landesverfassung verstoßen. Im Hinblick darauf, daß Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 117 LHO geäußert worden sind, begehren sie gleichzeitig die Feststellung der Vereinbarkeit dieser Vorschrift mit der Landesverfassung.

Die Anträge seien gemäß Art. 140 Abs. 1 S. 1 BremLV als Anträge auf abstrakte Normenkontrolle zulässig. Sie seien von mehr als einem Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft gestellt worden. Gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Gesetze zur vorläufigen Haushaltsführung seien bereits während der Haushaltsberatungen von Abgeordneten der Bürgerschaft Bedenken erhoben worden, so daß eine verfassungsrechtliche Zweifelsfrage vorliege. Dies gelte auch hinsichtlich des § 117 LHO, da dessen Gültigkeit in der verfassungsrechtlichen Literatur in Zweifel gezogen worden sei. Gegenstand des Normenkontrollantrags könne jede landesrechtliche Norm sein; daher seien das förmliche Gesetz zur vorläufigen Haushaltsführung und § 117 LHO, aber auch das Ortsgesetz ein geeigneter Gegenstand der Normenkontrolle. Der Zulässigkeit stehe auch nicht entgegen, daß zum mutmaßlichen Zeitpunkt der Entscheidung des Staatsgerichtshofs der Doppelhaushalt 1996/97 beschlossen sein werde. Die beiden Gesetze zur vorläufigen Haushaltsführung seien noch in Kraft und entfalteten weiterhin Wirkungen. Darüber hinaus stelle sich die verfassungsrechtliche Problematik vorläufiger Haushaltsführung häufiger, vor allem nach Bürgerschaftswahlen; es bestehe daher ein berechtigtes Interesse an der Klärung

der verfassungsrechtlichen Fragen wegen Wiederholungsgefahr. Schließlich seien durch die Verlagerung des Rechts der vorläufigen Haushaltsführung auf die Finanzdeputation und den Senat die antragstellenden Fraktionen und die ihnen angehörenden Abgeordneten in ihren Mitwirkungsrechten nach Art. 77, 78, 82 und 83 BremLV verletzt worden.

Zur Begründetheit tragen die Antragsteller vor:

Die Bremische Landesverfassung sehe die Möglichkeit einer vorläufigen Haushaltsführung nicht vor. Eine Haushaltsführung ohne Grundlage in einem vor Beginn des Rechnungsjahres beschlossenen Haushaltsgesetz der Bürgerschaft sei gemäß Art. 131 Abs. 2 S. 1 und 132 S. 1, 2 BremLV unzulässig. Die Vorschrift des Art. 132 S. 2 BremLV, derzufolge der Senat die Verwaltung nach dem Haushaltsgesetz zu führen hat, lasse sich nicht zu einer bloßen Soll- Vorschrift herabstufen. Die Landesverfassung enthalte auch keine implizite Ermächtigung zu einem mit Art. 111 Abs. 1 GG vergleichbaren Nothaushaltsrecht. Doch folgten die Antragsteller nicht der Auffassung, nach der in Bremen nach der Änderung der Landesverfassung durch das Gesetz vom 7. November 1994 überhaupt keine vorläufige Haushaltsführung durch die Finanzdeputation mehr möglich sei. Um bezüglich der in der Literatur geäußerten Zweifel verfassungsrechtliche Klarheit zu schaffen, sei eine ausdrückliche Bestätigung der Verfassungsmäßigkeit des § 117 LHO durch den Staatsgerichtshof geboten.

Die im Januar 1996 verabschiedeten Gesetze zur vorläufigen Haushaltsführung erfüllten nicht die von der Landesverfassung und vom Bundesrecht an Form und Inhalt eines Haushaltsgesetzes gestellten Anforderungen. Die in Art. 131 Abs. 2 S. 2 und Art. 132 BremLV festgelegten Mindestinhalte für das Haushaltsgesetz verlangten die Einhaltung der Grundsätze der Vollständigkeit, der Einheit des Haushaltsplanes, des Bruttoprinzips, der Einzelveranschlagung und der sachlichen Bindung, der Haushaltsklarheit, der Öffentlichkeit und des Haushaltsausgleichs. Die Geltung dieser Anforderungen werde durch das für die Länder verbindliche Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes, insbesondere durch dessen §§ 8 bis 13, bestätigt. Diesen Anforderungen würden die Gesetze zur vorläufigen Haushaltsführung nicht gerecht; sie könnten daher nicht als Haushaltsgesetze verstanden werden.

Die Gesetze seien auch deswegen verfassungswidrig, weil sie statt einer vorläufigen eine endgültige Gesetzgebung bewirkten und damit die durch Art. 105 Abs. 3 BremLV gezogenen Grenzen überschritten. Hinsichtlich Regelungsgegenstand und angestrebter Rechtsfolge enthielten diese Gesetze nämlich keine vorläufige, sondern faktisch eine endgültige Haushaltsgesetzgebung, ohne jedoch die in der Landesverfassung und im Bundesrecht festgelegten Anforderungen an ein endgültiges Haushaltsgesetz zu erfüllen.

a) Der Begriff der Fortsetzungsmaßnahme i.S. des § 117 Abs. 1 lit. c LHO – die Einbeziehung von Maßnahmen, die "Bestandteil längerfristiger Programme sind" - überschreite die auch in Art. 111 Abs. 1 lit. c GG und in verschiedenen Landesverfassungen festgelegte Begrenzung auf bereits im Vorjahr anfinanzierte, d.h. vom Parlament im Vorjahr gebilligte Maßnahmen. An die Stelle der Fortsetzung konkreter Maßnahmen trete die Fortsetzung längerfristiger Programme. Diese Erweiterung erlaube die Begründung neuer Leistungsverpflichtungen. Damit werde

unter dem Etikett vorläufiger Haushaltsführung endgültige Gesetzgebung über Haushaltsmaterien betrieben. In Übereinstimmung mit gemeindeutschem Haushaltsverfassungsrecht erlaube Art. 105 Abs. 3 BremLV jedoch die vorläufige Haushaltsführung nur in den engen Grenzen, wie sie in Art. 111 Abs. 1 lit. c GG, in anderen Landesverfassungen und in § 117 LHO festgelegt worden seien.

b) Das quantitative Ausmaß der durch die vorläufige Haushaltsführung ermöglichten Dispositionen bestätige, daß durch die beiden Gesetze materiell die dem Parlament obliegende endgültige Haushaltsfeststellung vorweggenommen werde. Nach § 1 dürften auf der Ausgabenseite bis zu 45% der für das Parlament unbestimmten, weil in keinem parlamentarisch beschlossenen Haushaltsplan enthaltenen Teilbudgets festgelegt werden, zusätzlich noch bis zu 30% an Verpflichtungsermächtigungen. Berücksichtige man den quantitativen Umfang der in den weiteren Ermächtigungen veranschlagten Summen, so werde im Ergebnis die endgültige, dem Parlament vorbehaltene Haushaltsfeststellung durch die Dispositionen der Finanzdeputation vorweggenommen und die Beschlußfassung der Bürgerschaft auf eine reine Formalität reduziert.

c) Dadurch würden die in der Landesverfassung und im Haushaltsgrundsätzegesetz festgelegten rechtsstaatlichen und demokratischen Anforderungen an die Haushaltsgesetzgebung verletzt. Die durch die Gesetze ermöglichten Freigabebeschlüsse der Finanzdeputation bezögen sich auf Haushaltseckwerte, die vom Senat beschlossen und nicht öffentlich bekanntgemacht worden seien. Darin liege eine Verletzung des Prinzips der Öffentlichkeit des Haushalts, welches zu den Grundlagen eines demokratisch-rechtsstaatlichen Haushalts gehöre. Da die Eckwerte nicht veröffentlicht seien, könne der Senat sie nachträglich verändern und damit die Freigabeentscheidungen der Finanzdeputation je nach seinen wechselnden Prioritäten bestimmen. Dadurch verliere selbst der vorläufige Haushalt jede Steuerungsfunktion und verletze das Gebot der Transparenz. Gleichzeitig werde das Prinzip der Haushaltsklarheit verletzt, da der Haushalt nicht ersichtlich mache, welche Haushaltsmittel verfügbar und wie groß eventuelle Fehlbeträge seien. Die Grundsätze der Vollständigkeit und der Einheit des Haushaltsplans würden dadurch verletzt, daß lediglich Prozentsätze von jeweils verfügbaren Teilbeträgen festgelegt würden, so daß der Haushalt nicht den in Art. 131 Abs. 2 BremLV, §§ 8 ff. HGrG vorgeschriebenen spezifizierten Inhalt habe. Die nach den Gesetzen möglichen Freigabeentscheidungen könnten getroffen werden, ohne daß deutlich werde, inwieweit dadurch die verfügbaren Einnahmen überschritten würden und deshalb Kredite in Anspruch genommen werden müßten. Dadurch werde die Haushaltslage Bremens verschleiert.

Die Antragsteller beantragen,

der Staatsgerichtshof möge

1. feststellen, daß § 117 der Landeshaushaltsordnung verfassungsmäßig sei,
2. die §§ 1, 2 und 6 VorlHaushaltsführungsG sowie die §§ 1 und 2 VorlHaushaltsführungsOrtsG für nichtig erklären.

2. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen trägt vor, daß er trotz Bejahung der Zulässigkeit einer vorläufigen Haushaltsführung in dem in § 117 LHO vorgesehenen

Umfange Zweifel daran habe, ob nach der Änderung der Artikel 105 und 129 BremLV durch das Gesetz vom 7. November 1994 eine Übertragung von Befugnissen der Bürgerschaft auf die Finanzdeputation noch zulässig sei. Durch die Änderung der Landesverfassung seien zwei nunmehr von einander abgegrenzte Arten von Ausschüssen geschaffen worden, nämlich Parlamentsausschüsse gemäß Art. 105 BremLV und Verwaltungsausschüsse in der Form der bisherigen Deputationen gemäß Art. 129 BremLV. Die Ermächtigung der Bürgerschaft zur Übertragung jener Befugnisse auf Deputationen sei fraglich geworden, da nach der neuen Verfassungslage Deputationen keine ständigen Ausschüsse mehr seien. Befugnisse der Bürgerschaft könnten nur noch auf parlamentarische Ausschüsse übertragen werden. Ein parlamentarischer Haushaltsausschuß sei indessen noch nicht eingerichtet worden. Die Bürgerschaft habe die Zweifel des Senats zum Anlaß genommen, eine Ergänzung der Landesverfassung um eine im wesentlichen dem Art. 111 GG entsprechende Regelung zu beraten und in erster Lesung zu beschließen; die in diesem Entwurf vorgesehenen Regelungen räumten die verfassungsrechtlichen Zweifel des Senats aus.

Der Senat trete jedoch der zum Teil in der Öffentlichkeit vertretenen Auffassung entgegen, durch die in den beiden Gesetzen vorgesehene vorläufige Haushaltsführung sei das Budgetrecht des Parlaments grob mißachtet worden. Während im Bund und bei der weit überwiegenden Zahl der Länder das Recht der vorläufigen Haushaltsführung allein ein Recht der Exekutive sei, nehme die bremische Regelung des § 117 LHO weit mehr Rücksicht auf das Parlament als z.B. Art. 111 GG beim Bund; denn nicht der Senat oder der Finanzsenator, sondern die Finanzdeputation als Verwaltungs- und Parlamentsausschuß stelle im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung die Mittel zur Verfügung. Der gegenwärtige Konflikt konzentriere sich daher nur noch auf die Frage, ob die vorläufige Haushaltsführung durch Gesetz über den Rahmen des § 117 LHO hinaus erweitert werden durfte. Diese Frage sei zu bejahen. Sachlich enthalte § 117 LHO dieselbe Regelung wie Art. 111 GG, für den nach ganz allgemeiner Auffassung anerkannt sei, daß er keine Schranke für den Gesetzgeber darstelle, in einem Haushaltsnotgesetz der Exekutive weitergehende Ermächtigungen zur Haushaltsführung zu erteilen. Die Befugnis zum Erlaß von Haushaltsnotgesetzen bestehe auch nach bremischem Verfassungsrecht, so dass die von den Antragstellern gerügten Vorschriften der Gesetze zur vorläufigen Haushaltsführung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegneten.

Es sei auch rechtlich erheblich, daß die Finanzdeputation durch die beiden Gesetze im wesentlichen zu Maßnahmen im Rahmen des Investitionssonderprogramms (ISP) und des Wirtschaftsstrukturpolitischen Aktionsprogramms (WAP) ermächtigt worden sei. Beide Programme seien Teil des Sanierungsprogramms der Freien Hansestadt Bremen, das auf eine Haushaltsnotlage reagiere, für die es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weder im Grundgesetz noch in anderen Gesetzen Regelungen gebe; deshalb müßten die bestehenden rechtlichen Befugnisse so wahrgenommen werden, daß eine Lösung der Notlage im bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmen erfolgen könne. Dieser Grundsatz gelte nicht nur für die von der bundesstaatlichen Gemeinschaft zur Abwendung der Notlage an das Land geleistete Hilfe, sondern auch für die haushaltsrechtliche Umsetzung durch die betroffenen Länder selbst. Die beiden Gesetze stellten Sonderregelungen für die Bewältigung dieser extremen Haushaltsnotlage dar, wobei zu berücksichtigen sei, daß nach der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bremen, dem Saarland und dem Bund vom 30. Juli 1993 die Mittel für Sonderinvestitionen

zeitlich gebunden seien und für die Haushaltskonsolidierung genutzt würden, falls sie im betreffenden Jahr nicht für Investitionen eingesetzt würden.

Im übrigen sei der Umfang der im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung finanzierten Maßnahmen gering. Im Rahmen des ISP seien insgesamt (Land und Stadt) 30,356, im WAP 0,494 Mio. DM finanziert worden. Die Höhe der Verpflichtungsermächtigungen habe im Rahmen des ISP insgesamt 149,445, im Rahmen des WAP 48,959 Mio. DM betragen.

B.

Die Anträge sind zulässig und in dem aus der Urteilsformel ersichtlichen Umfang begründet.

I.

Die Zulässigkeit der Anträge auf Feststellung der Unvereinbarkeit und Nichtigkeit oder der Vereinbarkeit landes- und ortsgesetzlicher Normen mit der Landesverfassung ergibt sich aus Art. 140 Abs. 1 S. 1 erste Alternative BremLV i.V.m. § 24 BremStGHG. Die Antragsteller bilden mehr als ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft und gehören damit zu den nach Art. 140 BremLV Antragsberechtigten. Die Zweifel, die sie darlegen, beziehen sich auf die Auslegung der Artikel 105 Abs. 3, 131 und 132 BremLV. Die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des § 117 LHO sowie der §§ 1, 2 und 6 VorlHaushaltsführungsG hängt von der richtigen Auslegung dieser landesverfassungsrechtlichen Normen ab. Dies gilt auch für den Antrag, die Verfassungsmäßigkeit des § 117 LHO festzustellen. Zwar haben die Antragsteller selbst keine Zweifel an der Gültigkeit dieser Norm, doch reicht es für die Zulässigkeit des Antrags aus, daß der Zweifel den Anlaß der Antragstellung bildet, ohne daß die Antragsteller selbst diese Zweifel teilen (BremStGHG 4, 19, 26 f.). Die Gründe für die Zweifel haben die Antragsteller in einer den Anforderungen des § 24 Abs. 2 BremStGHG genügenden Weise dargetan, indem sie auf die - auch in der wissenschaftlichen Literatur bereits erörterte - Möglichkeit einer Auslegung des Art. 105 Abs. 3 BremLV hinweisen, welche im Falle ihrer Richtigkeit zur Verfassungswidrigkeit des § 117 LHO führen würde. Im übrigen zeigt auch die Stellungnahme des Senats in diesem Verfahren, daß unter den gemäß Art. 140 BremLV Antragsberechtigten unterschiedliche Auffassungen über die Auslegung des Art. 105 Abs. 3 BremLV bestehen.

Die Tatsache, daß im Antrag zu 2.) die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Regelungen eines Ortsgesetzes, d.h. einer Satzung, begehrt wird, steht seiner Zulässigkeit nicht entgegen. Die nach Art. 140 Abs. 1 BremLV mögliche abstrakte Normenkontrolle bezieht sich nicht nur auf staatliche Normen. Gemäß Art. 148 Abs. 1 S. 2 BremLV sind auf die Verwaltung der Stadtgemeinde Bremen die Bestimmungen der Landesverfassung über Volksentscheid, Bürgerschaft und Senat entsprechend anwendbar. Damit ist die Landesverfassung auch Maßstab für die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Ortsgesetzen der Stadtgemeinde Bremen; auch diese Prüfung erfordert daher die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung. Da Art. 140 Abs. 1 S. 1 BremLV nach seinem Wortlaut keine Beschränkung auf bestimmte Prüfungsgegenstände enthält und darüber hinaus nach dieser Vorschrift auch die Gemeinden als öffentlich-rechtliche Körperschaften des

Landes Bremen antragsbefugt sind, gibt es keinen Grund, Ortsgesetze als Gegenstand der abstrakten Normenkontrolle auszuschließen (BremStGHE 4, 19, 27; zust. Pestalozza Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl. 1991, § 25 Rdnr. 15; Rinke in: Handbuch der Bremischen Verfassung, 1991, S. 484 ff., 500).

Schließlich steht der Zulässigkeit des Antrages zu 2.) auch nicht entgegen, daß die zur Prüfung gestellten Gesetze zur vorläufigen Haushaltsführung nicht mehr in Kraft sind. Das für die zulässige Antragstellung im abstrakten Normenkontrollverfahren objektive Klarstellungsinteresse ist weiterhin gegeben. Die Regelungen der vorläufigen Haushaltsgesetze sind zwar mit dem rückwirkenden Inkrafttreten der regulären Haushaltsgesetze für die Freie Hansestadt Bremen und für die Stadtgemeinde Bremen (Brem.GBl. 1996, S. 135 und S. 151, jeweils § 15) zum 1. Januar 1996 konsumiert worden (vgl. Maunz in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Bearbeitung 1982, Art. 111 Rdnr. 9). Doch berührt dies nicht die Wirksamkeit der vorläufigen Haushaltsgesetze während des etatlosen Zeitraumes zwischen dem 1. Januar und dem 18. Juni 1996. Der Antrag ist am 31. Mai 1996, also noch während der Geltung der vorläufigen Haushaltsgesetze, beim Staatsgerichtshof eingegangen. Zu diesem Zeitpunkt bestand ein objektives Interesse an der Klarstellung der Verfassungsmäßigkeit der im Antrag genannten Normen. Dieses Klarstellungsinteresse ist nicht dadurch entfallen, daß während des Verfahrens vor dem Staatsgerichtshof die vorläufige Haushaltsführung beendet wurde. Denn die Unklarheit über die Auslegung der Artikel 131 und 132 BremLV besteht fort. Selbst wenn die vorgesehene Ergänzung der Landesverfassung um eine dem § 117 LHO entsprechende und dem Art. 111 GG nachgebildete Regelung der vorläufigen Haushaltsführung beschlossen werden sollte, kann sich weiterhin die Frage nach der Zulässigkeit eines Nothaushaltsgesetzes und seines verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Mindestinhaltes stellen. Daher steht die Erledigung der vorläufigen Haushaltsführung für das Haushaltsjahr 1996 einer Prüfung der ihr zugrundeliegenden Normen durch den Staatsgerichtshof nicht im Wege.

II.

1. Die Regelung der vorläufigen Haushaltsführung in § 117 LHO ist mit Art. 105 Abs. 3 und Art. 132 S. 1 und 2 BremLV unvereinbar.

Die Freie Hansestadt Bremen ist das einzige Bundesland, das in seiner Verfassung eine Regelung der vorläufigen Haushaltsführung für den Fall enthält, daß bis zum Schluß eines Haushaltsjahres der Haushalt für das folgende Jahr nicht durch Gesetz festgestellt worden ist. Im Bund und in der überwiegenden Zahl der Länder sehen diese Regelungen vor, daß in einem solchen Fall die Regierung bestimmte Arten von Ausgaben ohne haushaltsgesetzliche Bewilligung leisten kann; ihre Befugnis, Ausgaben zu leisten, ergibt sich dort unmittelbar aus der Verfassung. In Bremen besteht an Stelle einer derartigen verfassungsrechtlichen Übergangsermächtigung die einfachgesetzliche Regelung des § 117 der Landshaushaltsordnung, durch die die Finanzdeputation zur Ausgabenbewilligung ermächtigt wird. Nach Art. 132 S. 1 BremLV bildet indessen allein das Haushaltsgesetz die Grundlage aller Einnahmen und Ausgaben des Landes; ohne eine haushaltsgesetzliche Grundlage dürfen keine Ausgaben geleistet werden. Der Senat darf die Verwaltung nur auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes, nicht von Beschlüssen eines Verwaltungsausschusses führen (Art. 132 S. 2 BremLV). Das durch § 117 LHO geschaffene

Ausgabenbewilligungsrecht der Finanzdeputation stellt daher eine Durchbrechung des verfassungsrechtlich der Bürgerschaft vorbehaltenen Haushaltsbewilligungsrechts dar. Sie wäre nur zulässig, wenn die Landesverfassung selbst sie ausdrücklich vorsehen oder zumindest zulassen würde. Dies ist nicht der Fall. Die Landesverfassung erlaubt der Bürgerschaft nicht, die ihr vorbehaltene Kompetenz zur Haushaltsbewilligung im Falle eines etatlosen Zustandes auf die Finanzdeputation oder ein anderes Organ der Verwaltung zu übertragen. Zwar kann die Bürgerschaft gemäß Art. 105 Abs. 3 BremLV ihr zustehende Befugnisse an die ständigen Ausschüsse übertragen; nicht übertragbar sind aber Akte "endgültiger Gesetzgebung". Da die Funktion der Haushaltsbewilligung nach der Landesverfassung nur durch ein Haushaltsgesetz erfüllt werden kann, ist sie nach den Maßstäben des Art. 105 Abs. 3 BremLV unübertragbar.

a) Gemäß Art. 132 S. 1 und 2 BremLV bildet das Haushaltsgesetz die Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben; der Senat hat die Verwaltung nach dem Haushaltsgesetz zu führen. Danach gehört im Einklang mit der deutschen konstitutionellen Tradition auch in der Bremischen Landesverfassung das parlamentarische Budgetrecht zu den zentralen Vorkehrungen der demokratischen Legitimierung und Kontrolle der Exekutive. Abstriche hiervon sind nur auf der Grundlage verfassungsrechtlicher Regelungen zulässig. Da sie in Bremen derzeit fehlen, nötigt die Landesverfassung die Bürgerschaft dazu, den Fall des budgetlosen Zustandes selbst zu bewältigen. Hierfür steht ihr, abgesehen von der jederzeitigen Möglichkeit zur nachträglichen Verabschiedung des regulären, d.h. vollständigen Haushaltsgesetzes, der Weg des Erlasses eines Nothaushaltsgesetzes zur Verfügung. Ein solches Gesetz enthält die Bewilligung bestimmter dringlicher und unabweisbarer Ausgaben, ohne indessen alle Erfordernisse des regulären Haushaltsgesetzes, namentlich das Erfordernis der Vollständigkeit des Haushalts, zu erfüllen. Für den Bund ist die grundsätzliche Zulässigkeit von gesetzlich vorab festgestellten Teilhaushaltsplänen, insbesondere auch von Nothaushaltsgesetzen, unbestritten (vgl. BVerfGE 45, 1, 34; Fischer-Menshausen in: v. Münch, GG-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 1996, Rdnr. 1 zu Art. 111; Siekmann in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 1996, Art. 111 Rdnr. 10; Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 3. Aufl. 1995, Art. 111 Rdnr. 1; Maunz in: Maunz/Dürig, aaO, Art. 111 Rdnr. 7). Auch die bremische Landesverfassung verbietet der Bürgerschaft nicht, einen etatlosen Zustand durch ein vorab verabschiedetes Teilhaushaltsgesetz vorläufig zu regeln.

Die Tatsache, daß gemäß Art. 131 und 132 BremLV das reguläre Haushaltsgesetz die Grundlage für die gesamte Staatstätigkeit darstellt, setzt der Befugnis zum Erlaß von Nothaushaltsgesetzen zwar, wie noch darzulegen ist (B II. 2c), bestimmte Schranken; doch kann sie diese Befugnis nicht vollständig ausschließen. Andernfalls würde das Parlament, dem es nicht gelingt, rechtzeitig das reguläre Haushaltsgesetz zu verabschieden, das Recht der Haushaltsbewilligung vollständig verlieren und eine exekutivische Selbstermächtigung hinnehmen müssen, da ein Stillstand der Staatstätigkeit im etatlosen Zustand nicht ernstlich in Betracht gezogen werden kann. Eine derartige exekutive Vorrangstellung widerspräche dem politischen und verfassungsrechtlichen Sinn des parlamentarischen Budgetrechts, das dem Prinzip der parlamentarischen Bewilligung von Ausgaben Vorrang vor dem Grundsatz der Vollständigkeit des Budgets einräumt (so für die insoweit vergleichbaren Fälle eines Nachtragsbudgets während des Etatjahres und einer Budgetberichtigung nach

Ablauf des Etatjahres BremStGHE 1, 52, 57; vgl. auch 1, 65, 68). In diesem Zusammenhang besteht kein Anlaß, auf den Art. 101 Abs. 2 BremLV einzugehen.

b) Da, wie ausgeführt, die Haushaltsbewilligung an die Exekutive nur durch förmlichen Gesetzesakt erfolgen und durch andersförmige Rechtsakte nicht ersetzt werden kann, ist die Bürgerschaft gemäß Art. 105 Abs. 3 BremLV auch daran gehindert, die ihr zustehende Kompetenz zur regulären oder Nothaushaltsgesetzgebung an ihre ständigen Ausschüsse zu übertragen. Wenn Art. 105 Abs. 3 BremLV die Bürgerschaft ermächtigt, ihr zustehende Befugnisse an die ständigen Ausschüsse zu übertragen, und von dieser Ermächtigung die Befugnis der "endgültigen Gesetzgebung" ausnimmt, so wird damit eine ausschließliche, d.h. unübertragbare Parlamentskompetenz für "endgültige Gesetzgebung" festgelegt. Nach deutschem Staatsrecht gehört zum Kern der ausschließlichen Parlamentskompetenz der Erlaß förmlicher Gesetze (Ossenbühl, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: Isensee /Kirchhof (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 1988, § 62, Rdnrn. 9 ff.). In diesem Parlamentsvorbehalt drückt sich die zentrale und durch kein anderes Staatsorgan ersetzbare Rolle des aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 75 Abs. 1 BremLV) hervorgegangenen Parlaments für die demokratische Legitimation der Staatsgewalt aus. Zwar kann das Parlament nach Maßgabe verfassungsrechtlicher Normen einen Teil seiner Rechtsetzungsmacht delegieren, doch handelt es sich dann stets nur um eine Ermächtigung zur materiellen Gesetzgebung in Gestalt von Verordnungen. Auch die bremische Landesverfassung enthält diese Zuordnung der Gesetzesform zum Parlament. So steht gemäß Art. 67 Abs. 1 die gesetzgebende Gewalt "ausschließlich" dem Volk (in Gestalt des Volksentscheides) und der Bürgerschaft zu. In der Konsequenz dieses Parlamentsvorbehalts für die förmliche Gesetzgebung reserviert auch Art. 105 Abs. 3 BremLV die Befugnis zu "endgültiger Gesetzgebung" der Bürgerschaft. Dies kann nur bedeuten, dass von der Landesverfassung diejenige Kompetenz der Bürgerschaft für unübertragbar erklärt werden sollte, welche ihre zentrale und unersetzbare Funktion enthält. Dies ist die Kompetenz zum förmlichen Gesetzesbeschluß, dem nach der Verfassung höchsten Ausdruck des demokratischen Volkswillens. Wortlaut und Systematik des Art. 105 Abs. 3 BremLV gebieten daher eine Auslegung, nach der der Begriff der "endgültigen Gesetzgebung" nicht den Gegensatz zu vorläufigen Gesetzen, zu Übergangs-, Not-, Vorschalt- oder in anderer Weise zeitlich begrenzten oder sachlich unvollständigen Gesetzen bildet; vielmehr ist damit die Funktion des abschließenden förmlichen Gesetzesbeschlusses im Gegensatz zu den diesem Akt vorausliegenden vielfältigen anderen Formen parlamentarischer Beratung und Beschlußfassung gemeint. Es ist die in dem Katalog des Art. 101 Abs. 1 BremLV an erster Stelle genannte Befugnis zum Erlaß, zur Änderung und zur Aufhebung von Gesetzen (BremStGHE 1, S. 161, 164). Da nach Art. 132 S. 1 BremLV die Ausgabenbewilligung nur durch ein förmliches Gesetz, d.h. durch "endgültige Gesetzgebung" i.S. des Art. 105 Abs. 3 BremLV, erfolgen kann, diese Befugnis aber ein unübertragbarer Vorbehaltsbereich der Bürgerschaft ist, verstößt die Regelung des § 117 LHO gegen Art. 132 S. 1 und 2 und 105 Abs. 3 BremLV. Hieraus ergibt sich, daß selbst eine Qualifizierung der Deputationen als ständige Ausschüsse - eine Auffassung, die nach derzeitiger Verfassungslage nicht mehr aufrechtzuerhalten ist - an dem gefundenen Ergebnis nichts ändern könnte.

2. Die Bürgerschaft war befugt, die Gesetze zur vorläufigen Haushaltsführung im Jahre 1996 zu erlassen. § 1 des Landesgesetzes und § 1 des Ortsgesetzes waren mit Art. 131 Abs. 2 S. 2 Nr. 1, 132 S. 1 BremLV unvereinbar; die übrigen von den Antragstellern gerügten Vorschriften standen mit der Landesverfassung im Einklang.

a) Nach Art. 132 S. 1, 2 BremLV bildet das Haushaltsgesetz die Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben; der Senat hat die Verwaltung nach dem Haushaltsgesetz zu führen. Damit wird die unbeschränkte Budgethoheit der Bürgerschaft festgelegt. Die Mindestbedingungen eines regulären Haushaltsgesetzes werden in Art. 131 Abs. 2 BremLV festgelegt. Die parlamentarische Budgethoheit bedeutet nicht, daß die Bürgerschaft die ihr vorbehaltenen Kompetenz der Bewilligung nur in der Form des regulären Haushaltsgesetzes ausüben kann. Es ist ihr nicht verwehrt, ein Not- oder Übergangshaushaltsgesetz zu erlassen, wenn es nicht gelingt, vor Beginn des Rechnungsjahres ein reguläres Haushaltsgesetz zu verabschieden. Dieses Befugnis zur Nothaushaltsgesetzgebung bedarf keiner ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Ermächtigung, da sie in der der Bürgerschaft in Art. 67 Abs. 1 BremLV zugewiesenen Gesetzgebungskompetenz enthalten ist. Sie besteht auch unabhängig von etwaigen verfassungsrechtlichen Regelungen, durch welche der Exekutive bestimmte Nothaushaltskompetenzen eingeräumt werden. So hat das Bundesverfassungsgericht in Art. 111 GG kein Hindernis dagegen gesehen, daß "ein Ergänzungshaushaltsplan (Teilhaushaltsplan) wegen Dringlichkeit durch Gesetz vorab festgestellt werden" kann (BVerfGE 45, 1, 34). Damit tritt im Haushaltsrecht des Bundes zu den im Grundgesetz ausdrücklich geregelten Möglichkeiten des nächsten regelmäßigen Haushalts und der in Art. 111 GG geregelten Nothaushaltsführung die weitere Option eines speziellen Zusatzhaushaltsgesetzes, das Ausgaben erfaßt, die nicht bis zum nächsten regulären Haushalt verschoben werden können, aber auch die in Art. 111 relativ restriktiv formulierten Voraussetzungen nicht erfüllen (vgl. Fricke, DÖV 1978, S. 486 ff.; Maunz, aaO, Art. 110 Rdnr. 66, Art. 111 Rdnr. 7; Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Loseblatt, Stand März 1996, Anm. 3 zu Art. 111; Fischer-Menshausen, aaO, Rdnr. 1 zu Art. 111; Siekmann in: Sachs Grundgesetz, Kommentar, 1996, Art. 111 Rdnr. 10; Jarass in: Jarass/ Pieroth, Grundgesetz, 3. Aufl. 1995, Art. 111 Rdnr. 1).

Um so mehr muß diese Möglichkeit zur Nothaushaltsgesetzgebung unter einer Verfassung wie der bremischen bestehen, die keine Regelungen des etatlosen Zustandes enthält. Der Auffassung der Antragsteller, daß auch die gesetzliche Regelung der vorläufigen Haushaltsführung durch die Bürgerschaft nur in den engen Grenzen zulässig sei, die - wie in Art. 111 GG oder § 117 LHO - der Nothaushaltskompetenz der Exekutive gezogen sind, vermag der Staatsgerichtshof nicht zu folgen. Es ist richtig, daß die in Art. 111 GG und in den meisten Landesverfassungen enthaltenen Ermächtigungen zu Ausgabenleistungen im Zweifel eng auszulegen sind und jedenfalls nicht erweitert werden dürfen. Dies folgt daraus, daß es sich dabei um die ausnahmsweise exekutivische Wahrnehmung der zum parlamentarischen Vorbehaltsbereich gehörenden Budgetkompetenz handelt; die exekutivische Notkompetenz zur Leistung von Ausgaben kann daher stets nur eine eng zu begrenzende Ausnahme sein (vgl. BVerfGE 45, 1, 31). Während die parlamentarische Budgethoheit gegen unzulässige Beeinträchtigungen durch die Exekutive gesichert werden muß, ist nicht ersichtlich, daß das Parlament durch ein Nothaushaltsgesetz das ihm zustehende Budgetrecht selbst verletzen könnte. Die Schranken, die die Verfassungen im Falle des etatlosen Zustandes dem

Selbstbewilligungsrecht der Exekutive zum Schutze des parlamentarischen Budgetrechts auferlegen, können daher nicht für das Bewilligungsrecht des Nothaushaltsgesetzgebers gelten.

b) Die Kompetenz zur Nothaushaltsgesetzgebung folgt darüber hinaus auch aus der parlamentarischen Budgetpflicht (AK-GG-Mahrenholz, 2. Aufl. 1989, Art. 110 Rndrn. 26 ff., insbes. 30). Die Mitwirkung des Parlaments an der Budgetgebung bedeutet die Teilnahme an der Staatsleitung (BVerfGE 4 1, 32); es übernimmt damit eine Mitverantwortung für das Funktionieren des Staatsapparates und das Fortlaufen der Staatsgeschäfte. Da die Funktionsfähigkeit des Staates eine von der Verfassung vorausgesetzte Notwendigkeit ist, steht die Wahrnehmung der Budgetfunktion nicht im Ermessendes Parlaments. Im Verfassungsstaat ist ein etatloses Funktionieren der Staatsverwaltung unzulässig; das Parlament trägt die Verantwortung dafür, daß sich "die Exekutive nicht in einem verfassungsrechtlichen Niemandsland" bewegt (Heuer, a.a.O., Anm. 8 zu Art. 111) und daß staatliche Ausgaben stets eine einwandfreie verfassungsrechtliche Grundlage haben. So hat das Bundesverfassungsgericht dem Regelungszusammenhang der Art. 110, 111 und 112 GG das Prinzip entnommen, "daß stets staatliche Mittel in einem rechtlich geordneten Verfahren zur Verfügung gestellt werden können, um ein nicht weiter aufschiebbares staatliches Bedürfnis zu erfüllen" (BVerfGE 45, 1, 34). Obwohl die bremische Landesverfassung eine dem Art. 111 entsprechende Regelung nicht besitzt, gilt dieser Grundsatz auch für sie. Jedenfalls unter den Bedingungen des demokratischen Verfassungsrechts führt ein etatloser Zustand nicht zu einer ungeschriebenen Zuständigkeit der Regierung, sondern zur Notgesetzgebungspflicht der Bürgerschaft. Wenn Art. 132 S. 1 und 2 BremLV das Haushaltsgesetz zur Grundlage der Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben erklärt und den Senat verpflichtet, die Verwaltung nach dem Haushaltsgesetz zu führen, so bedeutet dies, daß es Ausgaben und Einnahmen außerhalb des Haushaltsgesetzes nicht geben darf. Die Landesverfassung gebietet mithin eine durch ein Haushaltsgesetz gebundene Regierungs- und Verwaltungstätigkeit. Läßt sich dieses Gebot nicht durch rechtzeitige Verabschiedung eines regulären Haushaltsgesetzes erfüllen, so ist der Weg der Nothaushaltsgesetzgebung zu beschreiten, damit der noch verfassungsfernere Zustand einer vollkommenen Budgetlosigkeit vermieden wird.

c) Aus der Kompetenz zur Nothaushaltsgesetzgebung folgt nicht, daß der bremische Nothaushaltsgesetzgeber jede beliebige Regelung zur Überbrückung des etatlosen Zustandes treffen kann. Die verfassungsrechtlichen und bundesgesetzlichen Bindungen, denen der Budgetgesetzgeber unterworfen wird, würden weitgehend ins Leere laufen, wenn er sich ohne sachlichen Grund seiner Pflicht zur gesetzesförmigen Verabschiedung eines regelmäßigen und damit vollständigen Haushaltsplanes entziehen könnte, um die Möglichkeit einer beliebigen Budgetgestaltung auf dem Wege der Nothaushaltsgesetzgebung zu erlangen. Um dieser Gefahr vorzubeugen, haben alle an der Aufstellung des Haushaltsplans beteiligten Verfassungsorgane die Pflicht, "daran mitzuwirken, daß der Haushaltsplan regelmäßig vor Ablauf des vorherigen Rechnungsjahres verabschiedet werden kann" (BVerfGE 45, 1, 33). Falls dies jedoch aufgrund eines innerparlamentarischen Haushaltskonfliktes oder aus anderen Gründen misslingt und der Gesetzgeber zum Instrument der Nothaushaltsgesetzgebung greifen muß, so unterliegt er hierbei Bindungen, die sich aus der Bedeutung ergeben, die das parlamentarische Budgetrecht für die Ausübung demokratischer Herrschaft und für die

parlamentarische Kontrolle der Regierung hat. Hierbei sind die folgenden Maßstäbe zu beachten:

aa) Da die Landesverfassung von dem Normalfall eines regulären Haushaltsgesetzes ausgeht, das die Anforderungen des Art. 131 BremLV sowie des gemäß Art. 109 Abs. 3 GG erlassenen Haushaltsgrundsätzegesetzes des Bundes erfüllt, darf ein Haushaltsnotgesetz das reguläre Haushaltsgesetz weder ersetzen noch dessen Erlaß während der jeweiligen Haushaltsperiode unmöglich machen. Das Nothaushaltsgesetz dient der Bewältigung einer Übergangszeit, während der der haushaltsverfassungsrechtliche Normalzustand nicht besteht; seine Verabschiedung entbindet die Bürgerschaft nicht von der Pflicht, den Normalzustand wieder herzustellen und innerhalb des Rechnungsjahres das reguläre Haushaltsgesetz zu erlassen. Die Bürgerschaft darf sich daher durch das Nothaushaltsgesetz und die durch seinen Vollzug geschaffenen haushaltswirtschaftlichen Tatsachen und Zwänge nicht derart faktisch binden, daß ihr die Verabschiedung eines alle rechtlichen Anforderungen erfüllenden regulären Haushaltsgesetzes unmöglich wird. Dieses Verbot soll insbesondere verhindern, dass die Bürgerschaft der Pflicht zum Ausgleich des Haushalts nicht mehr nachkommen kann, weil sich zwar für bestimmte, u.U. sehr populäre Ausgaben parlamentarische Mehrheiten bei der Verabschiedung des speziellen Nothaushaltsgesetzes finden, nicht jedoch für einen dem Gebot des Ausgleichs von Ausgaben und Einnahmen unterliegenden Gesamthaushalt. Zwar enthält Art. 131 Abs. 2 BremLV, anders als Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG, keine ausdrückliche Verpflichtung zum Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben. Doch bildet der Haushaltsausgleich mit innerer Notwendigkeit ein unverzichtbares Element des Staatshaushaltsplanes. Er ist ein Instrument der Finanzierung der Staatsausgaben und kann daher nicht mehr Ausgaben enthalten als die zu ihrer Deckung veranschlagten Einnahmen (Fischer-Menshausen, aaO, Rdnr. 14 zu Art. 110).

bb) Das Ausmaß der Abweichungen von den an das reguläre Haushaltsgesetz gestellten rechtlichen Anforderungen ist ausschließlich aus dem Charakter des Nothaushaltsgesetzes als eines Ausnahme- und Übergangsgesetzes abzuleiten. Der Nothaushaltsgesetzgeber ist daher an jene Grundsätze nicht gebunden, die ihrem Wesen nach nur auf das reguläre ("regelmäßige") Haushaltsgesetz anwendbar sind: die Grundsätze der Vorherigkeit, der Vollständigkeit, der Einheitlichkeit, des unmittelbaren Haushaltsausgleichs und der Jährlichkeit (vgl. Heuer, aaO, Anm. 7 zu Art. 110 und Anm. 3 zu Art. 111; Maunz, aaO, Art. 110 Rdnr. 66). Andere Abweichungen von den für das reguläre Haushaltsgesetz geltenden Maßstäben sind nur so weit zulässig, wie dies durch die Notwendigkeit einer vorläufigen und übergangsweisen Regelung bedingt ist.

cc) Da die Bewilligung von Ausgaben nach der bremischen Verfassung zu den ausschließlichen Kompetenzen der Bürgerschaft gehört, darf sie sich dieser Kompetenz nicht durch Delegation an ein anderes Organ entledigen (allgemein zur Nicht-Übertragbarkeit ausschließlicher Parlamentskompetenzen Ossenbühl, aaO, Rdnr. 10). Für die Haushaltskompetenz des Parlaments ist dieser Grundsatz besonders streng zu beachten, da das parlamentarische Haushaltsbewilligungsrecht traditionell das bedeutendste Instrument des Parlaments ist, seinen politischen Gestaltungswillen gegenüber der Exekutive zur Geltung zu bringen. Das "Budget-Recht, die Beschlußfassung des Parlaments über den Haushalt des Staates und der Stadtgemeinde, ist unstreitig eines der wichtigsten Mittel der Volksvertretung, die

demokratische Struktur der Verfassung, vor allem die Vormachtstellung des Parlaments gegenüber der Exekutive zu wahren" (BremStGHE 1, 52, 55; ebenso 1, 46, 49; vgl. auch 1, 65, 68 sowie BVerfGE 45, 1, 32; 70, 324, 356; 82, 159, 179). Daraus folgt, daß die Bürgerschaft alle Ermächtigungen zur Leistung von Ausgaben durch die Verwaltung *selbst* erteilen muß und diese Befugnis weder auf einen parlamentarischen Ausschuß noch auf ein Organ der Verwaltung delegieren darf.

dd) Ebensowenig wie die Bürgerschaft ihre Budgetbefugnisse delegieren darf, ist es ihr erlaubt, die Ermächtigungen zur Leistung von Ausgaben sowie zur Aufnahme von Krediten derart pauschal zu erteilen, daß in Wirklichkeit nicht sie, sondern die haushaltsvollziehende Verwaltung die Zwecke bestimmen würde, für die die Etatmittel ausgegeben werden. Pauschalermächtigungen des Parlaments verletzen seine Budgetpflicht, weil sie der Exekutive die Möglichkeit der politischen Selbststeuerung einräumen. Sie wären darüber hinaus auch mit dem in Art. 67 BremLV niedergelegten Prinzip der Gewaltenteilung nicht vereinbar. Daher müssen, wie auch in anderen Fällen von Ermächtigungen an Regierung und Verwaltung, auch im Nothaushaltsgesetz mindestens Zweck, Inhalt und Ausmaß der vom Parlament für die Übergangszeit bewilligten Ausgaben aus der Ermächtigung erkennbar werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß das Haushaltsgesetz nicht nur die Beziehung zwischen Parlament und Regierung regelt. Das dem demokratischen Parlamentarismus eigene Prinzip der Öffentlichkeit (Art. 91 Abs. 1 BremLV, 42 Abs. 1 S. 1 GG) enthält als besondere Ausprägung das Prinzip der Budgetöffentlichkeit (BVerfGE 70, 324, 358; AK-GGMahrenholz, aaO, Art. 110 Rdnr. 61). Es gebietet die Offenlegung der Etatposten und eine umfassende Information der parlamentarischen Opposition, der in Art. 78 Abs. 2 BremLV das Recht auf politische Chancengleichheit garantiert ist (vgl. auch BVerfGE 70, 324, 355). Das Nothaushaltsgesetz muß daher die inner- und außerparlamentarische Öffentlichkeitsfunktion des regulären Haushaltsgesetzes erfüllen und namentlich die Grundsätze der Haushaltsklarheit, der Haushaltsöffentlichkeit sowie der Spezialität wahren. Diese Grundsätze sind nicht ausdrücklich im Text der Landesverfassung oder des Grundgesetzes enthalten; aufgrund ihrer untrennbaren Verbindung mit dem verfassungsrechtlich kodifizierten Budgetprozeß haben sie den Charakter von materiellem Verfassungsrecht (vgl. AK-GG-Mahrenholz, aaO, Art. 110 Rdnr. 47 ff.; Fischer-Menshausen, aaO, Rdnrn. 7 ff. zu Art. 110; Siekmann, aaO, Art. 110 Rdnrn. 46 ff.; vgl. auch NRWVerfGH NVwZ 1992, S. 470 ff.). Soweit der Budgetprozeß auf Landesebene betroffen ist, handelt es sich um Landesverfassungsrecht.

(1) Der Grundsatz der Haushaltsklarheit verlangt eine übersichtliche Darstellung und verständliche Bezeichnung der Budgetansätze, aus denen sich die Herkunft der Einnahmen und die Zweckbestimmung der vorgesehenen Ausgaben erkennen läßt (Kisker, in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, § 89, Rdnr. 71). Dies obliegt zunächst der die Budgetinitiative innehabenden Regierung gegenüber dem Parlament, damit die Abgeordneten die Möglichkeit haben, ihren politischen Willen in einer für den Haushaltsvollzug nachvollziehbaren Weise zum Ausdruck zu bringen (BVerfGE 70, 324, 355). Dieses Gebot gilt aber auch für das Parlament selbst, um es an der Flucht aus seiner Verantwortung zu hindern sowie um den von ihm repräsentierten Bürgern die Möglichkeit zu geben, die politischen Richtungsentscheidungen des Parlaments zu erkennen. Eine Milderung gilt für Nothaushaltsgesetze. Sie sind Maßnahmegesetze, durch die eine gegenwärtige Ausnahmesituation, u.U. auch ein Haushaltskonflikt, bewältigt werden soll. In diesem Fall reicht es aus, daß das Gesetz erkennen läßt, für welche Maßnahmen der

Gesetzgeber die Verantwortung übernimmt. Sofern die Beteiligten - Regierung, Parlament einschließlich der parlamentarischen Opposition und Öffentlichkeit - erkennen können, welche Maßnahmen und Programme der Gesetzgeber zu budgetieren bereit ist, ist im Falle des Nothaushaltsgesetzes dem Grundsatz der Haushaltsklarheit Genüge getan.

(2) Der Grundsatz der Haushaltsöffentlichkeit verlangt im Verhältnis zwischen Regierung und Parlament wie auch zwischen Parlament und Öffentlichkeit eine wahrheitsgemäße, Verschleierung und Täuschung ausschließende Darstellung der vorhergesagten Einnahmen und der geplanten Ausgaben. Es soll verhindert werden, daß die Regierung durch unzutreffende Ansätze das Parlament zu Ausgabenbewilligungen veranlaßt, die ihr beim Haushaltsvollzug weitgehende Freiheiten, z.B. in Gestalt erheblicher Ausgabenreste, einräumen (Mahrenholz, aaO, Rdrrn. 57 f.). Für ein Nothaushaltsgesetz können keine geringeren verfassungsrechtlichen Anforderungen gelten, da gerade in Situationen, in denen die normalen Regelungen der Verfassung nicht erfüllt werden können, jene Prinzipien besonders wichtig werden, welche unabhängig von der Anwendung einzelner Verfassungsnormen die Integrität und Transparenz des staatlichen Handelns und des Funktionierens der staatsleitenden Verfassungsorgane gewährleisten.

(3) Der Grundsatz der Spezialität dient der Sicherung der parlamentarischen Steuerung der Regierung durch das Parlament und wirkt der Herausbildung von Pauschalansätzen entgegen. So kann der Senat gemäß Art. 118 Abs. 1 BremLV die Verwaltung nur nach den Gesetzen und den Richtlinien der Bürgerschaft führen, wenn diese auch haushaltsmäßig so weit spezifiziert sind, daß sich daraus kontrollierbare Handlungsrichtungen ergeben (vgl. NRWVerfGH NVwZ 1992, S. 470, 471). Gleichermaßen kann der Haushaltsplan gemäß Art. 132 S. 1 BremLV nur dann "die Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben" sein, wenn im ermächtigenden Gesetz eine Spezifikation insbesondere der Ausgabenzwecke geleistet wird. Indessen sind auch hier für das Nothaushaltsgesetz Einschränkungen anzuerkennen. Während die an die Exekutive übergehende Notkompetenz zu Recht den relativ engen Bindungen unterliegt, die beispielhaft in Art. 111 GG formuliert sind, verlangt die beim Gesetzgeber verbleibende Haushaltskompetenz im Falle eines Nothaushaltsgesetzes lediglich, daß der Gesetzgeber erkennbar für Projekte und Programme die Verantwortung übernimmt, die derart definiert sind, daß die parlamentarische Minderheit und die Öffentlichkeit bei der Bewertung der politischen Entscheidungen und die Verwaltung beim Haushaltsvollzug die Grundlinien der vom Parlament legitimierten und verantworteten Politik erkennen kann. Insbesondere in bezug auf die Verwaltung müssen die zulässigen Ausgaben so bestimmt sein, daß sie nicht in die Lage versetzt wird, ihre politischen Prioritäten an die Stelle der politischen Entscheidungen des Gesetzgebers zu setzen.

d) Wendet man diese Grundsätze auf die Vorschriften des Vorläufigen Haushaltsgesetzes 1996 (VorlHaushaltsführungsG) der Freien Hansestadt Bremen an, so folgt daraus, daß sie mit Ausnahme des § 1 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind.

aa) Durch § 1 VorlHaushaltsführungsG wird die Finanzdeputation ermächtigt, über die engen Voraussetzungen des mit Art. 111 Abs. 1 lit. c GG sachlich übereinstimmenden § 117 LHO hinaus der Verwaltung Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen. Die Vorschrift begrenzt die Höhe dieser Mittel auf 45% der im

Budgetbeschluß des Senats vom 6. November 1995 festgelegten Teilbudgets. Daß sich der Prozentsatz auf jenen Budgetbeschluß bezieht, ergibt sich zwar nicht bereits aus dem Wortlaut der Vorschrift, da dort nur ganz allgemein von den "im Teilbudget" vorgesehenen Mitteln die Rede ist, ohne zu erläutern, welches Teilbudget gemeint ist. Jedenfalls sind nicht die im Nothaushaltsrecht üblicherweise in Bezug genommenen Haushaltsansätze des Vorjahres gemeint; dieser naheliegende Zusatz fehlt, obwohl im vorangegangenen Satz 1 der Vorschrift der Bezug auf "vorherige Haushalte" ausdrücklich hergestellt wird und sich daher eine entsprechende Bezugnahme im folgenden Satz aufgedrängt hätte. Tatsächlich bezog sich der Senat in der Erläuterung des von ihm eingebrachten Gesetzentwurfs auch selbst ausdrücklich auf den Senatsbeschluß vom 6. November 1995 (vgl. Mitteilung des Senats, Bremische Bürgerschaft - Landtag - Drs. 14/169 v. 20. 12. 1995, S. 2 sub a Abs. 2, S. 5 sub 2b Abs. 2). Wie der Vertreter des Senats in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, sollten die Budgets von 1995 deswegen nicht der Bezugspunkt für die Haushaltsansätze für 1996 sein, weil diese von der im Sommer 1995 neu gebildeten Regierungskoalition im Hinblick auf die Sparnotwendigkeiten des Sanierungsprogramms als nicht restriktiv genug angesehen wurden.

Entgegen der Auffassung der Antragsteller sind weder gegen die gesetzliche Ermächtigung zur Freigabe von 45% eines Teilbudgets noch gegen die Erstreckung von Fortsetzungsmaßnahmen auf "längerfristige Programme" verfassungsrechtliche Einwände zu erheben. Auch gegen die Ermächtigung der Finanzdeputation zur Freigabe der Haushaltsmittel bestehen keine Bedenken.

Da mit einem etatlosen Übergangszeitraum von etwa sechs Monaten gerechnet wurde (vgl. Mitteilung des Senats vom 20. 12. 1995, Bremische Bürgerschaft, Drs. 14/169), sind die Ermächtigungen auf diesen Zeitraum berechnet: 45% des Ausgabenvolumens entsprechen etwa 6/13 des Jahresvolumens eines Teilbudgets. Dieser Anteil liegt damit um 5% unter der bei einem regelmäßigen Haushaltsgesetz für einen Zeitraum von sechs Monaten verfügbaren Summe und gefährdet daher nicht die Verabschiedung eines ausgeglichenen regulären Haushaltsgesetzes. Auch die Ermöglichung der Finanzierung von Fortsetzungsmaßnahmen im Rahmen längerfristiger Programme ist mit den dargelegten Maßstäben für Nothaushaltsgesetze vereinbar. Die in der Begründung zum Gesetz genannten Programme - es ging hier vor allem um das ISP und das WAP - waren den Abgeordneten und der Öffentlichkeit aus den Haushaltsplänen der Vorjahre bekannt. Die Gliederung des WAP in verschiedene Fonds und deren Finanzplanung von 1994 bis 1996 (einschließlich Perspektivplanung bis 2000) ergaben sich aus der Mitteilung des Senats vom 13. 10. 1992 - Anl. 4 (Bremische Bürgerschaft - Landtag - Drs. 13/359). Im Einzelplan 07 (Geschäftsbereich des Senators für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie) des Haushaltsplanes 1995 waren unter den Kapiteln 0703 (Technologiefonds), 0704 (Mittelstandsfonds), 0705 (Ökologiefonds), 0706 (Sonderprogramm Bremerhaven), 0707 (Industriestrukturfonds), 0708 (Gewerbeflächenfonds) etc. alle Fonds des WAP budgetiert. Für das ISP waren im Haushaltsplan 1995 im Einzelplan 09 (Senator für Finanzen) unter Kapitel 0994 Titel 799 11-8 zwar nur Globalmittel eingestellt worden - 750 Mio. DM für Verpflichtungsermächtigungen, 126,6 Mio. DM für Ausgaben -; jedoch ergab sich eine Spezifizierung der Ausgaben aus der zu diesem Titel gegebenen Erläuterung, welche auf die Budgetierung des Betrages bei den einzelnen Ressorts verwies. Im Haushaltsgesetz 1995 waren mithin sowohl das WAP wie auch das ISP nicht nur in Umrissen, sondern in allen Einzelheiten vollständig etatisiert. Berücksichtigt man

dabei, daß diese Programme Elemente eines auf zehn Jahre angelegten und kann man feststellen, daß der Haushaltsgesetzgeber durch die Ermächtigung zur Fortsetzung dieser Programme seine politische Richtungsentscheidung hinlänglich präzise zum Ausdruck gebracht hat.

Schließlich war es auch zulässig, die Finanzdeputation zur Freigabe der in Rede stehenden Mittel zu ermächtigen. Im Gegensatz zu der verfassungswidrigen Vorschrift des § 117 LHO setzt § 1 VorlHaushaltsführungsG die Finanzdeputation nicht an die Stelle des Haushaltsgesetzgebers, da die Bewilligung der in § 1 genannten Mittel von der Bürgerschaft selbst vorgenommen wird. Es handelt sich bei den Bewilligungs- und Kreditaufnahmeermächtigungen durch § 1 VorlHaushaltsführungsG vielmehr um Ermächtigungen zum Haushaltsvollzug. Ebenso wie im Bund und in den anderen Bundesländern, ist auch in Bremen der Haushaltsvollzug mit gewissen Ausnahmen eine Kompetenz der Exekutive (Art. 132 S. 2, 3, Art. 133; §§ 37 Abs. 1, 4; 38 Abs. 2; 45 Abs. 4 LHO). Gegen die Einbeziehung der Finanzdeputation in den Haushaltsvollzug bestehen keine verfassungsrechtlichen Einwände. Als Verwaltungsausschuß gemäß Art. 129 BremLV ist sie Bestandteil der Exekutive und damit zulässiger Träger von exekutiven Funktionen.

Dagegen war es mit Landesverfassungsrecht nicht vereinbar, daß in § 1 VorlHaushaltsführungsG Ermächtigungen zum Haushaltsvollzug ausgesprochen wurden, deren Beträge in Prozentsätzen von Summen angegeben werden, die lediglich in einem der Bürgerschaft nicht bekanntgemachten Beschluß des Senats festgelegt worden waren. Die Bürgerschaft erteilte damit Ermächtigungen zur Freigabe von Summen, die ihr selbst nicht bekannt waren. Da - im Gegensatz zum regulären Haushaltsgesetz - dem Nothaushaltsgesetz kein Haushaltsplan beigelegt war, aus dem sich die Summen und die Ausgabenzwecke hätten ergeben können, blieb die effektive Höhe der in § 1 VorlHaushaltsführungsG bewilligten Haushaltsmittel im dunkeln. Außerhalb des eingeweihten Kreises des Senats und der Finanzdeputation konnte sich mangels amtlicher verlässlicher Zahlen weder die Mehrheit der Abgeordneten der Bürgerschaft noch die Öffentlichkeit eine Vorstellung von dem Ausmaß der Delegation von Befugnissen auf die Finanzdeputation machen. Dadurch war es auch unmöglich, eine nachträgliche Änderung der Grundlage der Regelung des § 1 VorlHaushaltsführungsG festzustellen. Tatsächlich wurden, wie der Vertreter des Senats in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, die Ansätze während des etwa halbjährigen Budgetprozesses 1996 mehrfach geändert, so daß sich damit auch mehrfach der Regelungsgehalt des § 1 VorlHaushaltsführungsG änderte, ohne daß dies die Bürgerschaft, noch weniger die Öffentlichkeit bemerken konnte.

Dieses Verfahren stand in mehrfacher Hinsicht nicht mit der Verfassung in Einklang. Es entzog den Abgeordneten der Bürgerschaft die Möglichkeit einer sachkundigen und informierten Beteiligung am parlamentarischen Prozeß. Denn ihnen war der haushaltswirtschaftliche Gehalt der von ihnen verlangten Gesetzgebungsentscheidung über diese Regelung nicht bekannt. Auch die Öffentlichkeit war außerstande, den Inhalt dieser gesetzlichen Regelung zu verstehen und daraus Schlussfolgerungen für die Bewertung der politischen Leistung des Parlaments, seiner Fraktionen und Abgeordneten zu ziehen. Die Regelung verstieß daher gegen die Prinzipien der Haushaltsklarheit und der Haushaltsöffentlichkeit. Darüber hinaus durchbrach die Bezugnahme des § 1 Vorl-

HaushaltsführungsG auf den Budgetbeschluß in verfassungswidriger Weise die ausschließliche Budgetbewilligungskompetenz des Parlaments (Art. 132 S. 1 BremLV). Zwar traf die Bürgerschaft eine allein durch Gesetz zu treffende Entscheidung in Gesetzesform; durch den Bezug auf jederzeit änderbare Beschlüsse des Senats räumte sie jedoch mittelbar der Exekutive die Befugnis ein, den Inhalt des Gesetzes durch Beschlußfassung über seine wesentliche Bezugsgröße ihrerseits zu bestimmen. Die Bürgerschaft hat damit entgegen der Landesverfassung einen Teil ihres Budgetrechts aus der Hand gegeben.

bb) Die Regelung des § 2 Abs. 1 VorlHaushaltsführungsG ist dagegen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Vorschrift enthält Ausgaben- und Verpflichtungsermächtigungen an die Finanzdeputation in Höhe von je 10 Mio. DM. Im Hinblick auf die durch das Haushaltsgesetz vom 18. Juni 1996 (Brem.GBl. S. 135) festgestellten Ausgabenermächtigungen in Höhe von knapp über sechs Milliarden und Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von etwa 2,2 Milliarden DM handelt es sich hierbei um kleine Summen, die 0,16% der Ausgaben und 0,45 % der Verpflichtungsermächtigungen des Gesamthaushalts 1996 betragen. Offenkundig wollte die Bürgerschaft eine Ermächtigung für unvorhergesehene Notfälle erteilen, so daß die allgemeine Zweckbestimmung für "dringliche Maßnahmen im konsumtiven und investiven Bereich" der Verwaltung einen gewissen Ermessens- und Beurteilungsspielraum einräumt. Dies durchbricht jedoch nicht die ausschließliche Budgetkompetenz der Bürgerschaft, da eine Spezifikation der Zwecke bei der Bewilligung von Ausgaben für dringliche Maßnahmen ihrer Natur nach in der Regel nicht vorab geleistet werden kann. Auch in einem regulären Haushaltsplan sind derartige relativ kleine Pauschalansätze und dementsprechende Ermessensspielräume für die Verwaltung zulässig. Die Gefahr, daß die Verwaltung an der Bürgerschaft vorbei eine eigene Sach- und Haushaltspolitik betreiben kann, besteht hier nicht. Der auch in dieser Vorschrift enthaltene Bezug auf den nicht veröffentlichten Budgetbeschluß des Senats vom 6. November 1995 führt zu keinem anderen Ergebnis. Im Gegensatz zu § 1 werden in § 2 Abs. 1 nicht Prozentsätze von unbekanntem und veränderbarem Summen genannt, sondern absolute Zahlen, deren haushaltspolitische Dimension aus sich heraus klar war. Die Verbindung zum Budgetbeschluß wird hier lediglich durch den Bezug auf bestimmte Programme ("Teilbudgets") hergestellt, für die dringliche Maßnahmen finanziert werden sollen. Auch ohne diesen Bezug wären aber Pauschalermächtigungen von insgesamt 20 Millionen Mark für dringliche Maßnahmen verfassungsrechtlich zulässig. Der offenbar als Einengung gemeinte Verweis auf den Budgetbeschluß ist daher unschädlich.

cc) Auch die Regelung des § 2 Abs. 2 VorlHaushaltsführungsG begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Daß die Finanzdeputation und nicht der Senat oder der Finanzsenator ermächtigt werden, ist ohne verfassungsrechtlichen Belang, da die Landesverfassung es dem Haushaltsgesetzgeber überläßt, welchem Organ der Exekutive er bestimmte Aufgaben des Vollzuges des Haushaltsplanes überläßt, solange nur die parlamentarische Verantwortlichkeit sichergestellt ist. Da Verpflichtungsermächtigungen Ausgaben zukünftiger Haushaltsjahre sind, unterliegen sie hinsichtlich ihrer Zweckspezifikation grundsätzlich den gleichen Anforderungen wie Ausgabenermächtigungen (vgl. §§ 8 Abs. 2, 10 Abs. 2, 11 Abs. 1 HGrG, §§ 11 Abs. 2, 13 Abs. 4 Nr. 1, 14 Abs. 1 Nr. 1, 16, 17 Abs. 1 LHO). Diesen Anforderungen wird die Vorschrift gerecht. Durch die Festlegung der absoluten Obergrenze hat die Bürgerschaft die ihr zustehende Kontrolle über das Volumen der Vorabbindungen gewahrt. Anders als im regulären Haushaltsgesetz 1996 (Brem.GBl.

S. 135), in dessen § 8 Abs. 1 Nr. 2 die Bürgerschaft von der Vorschrift des § 38 Abs. 2 LHO Gebrauch gemacht und die Finanzdeputation zur Ersetzung veranschlagter Verpflichtungsermächtigungen durch andere ermächtigt hat, bestimmt die Vorschrift des § 2 Abs. 2 VorlHaushaltsführungsG in hinlänglich erkennbarer Weise die Zwecke, für die die Verpflichtungen eingegangen werden können, wobei in lit. c) an die Stelle einer sachlichen Aufgabenbestimmung das aus der vorläufigen Haushaltsführung bekannte und auch von den Antragstellern anerkannte Merkmal der "haushaltsmäßigen Abwicklung begonnener dringlicher Fortsetzungsmaßnahmen" tritt. Der Haushaltsgesetzgeber hat mithin Höhe und sachliche Zwecke der Verpflichtungsermächtigungen selbst festgelegt und damit den Kriterien an eine Nothaushaltsgesetzgebung genügt.

dd) Auch § 6 VorlHaushaltsführungsG ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Diese Vorschrift enthält eine gesetzliche Ermächtigung an die Finanzdeputation, zur Förderung des Schiffbaus Bürgschaften bis zur Höhe von 220 Mio. DM zu übernehmen. Diese Ermächtigung tritt zu der im Haushaltsgesetz 1995 in § 11 Abs. 4 vorsorglich dem Finanzsenator erteilten Ermächtigung, bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes 1996 nach Maßgabe der dort festgelegten Höchstsummen Bürgschaften und andere Garantien einzugehen. Damit hat die Bürgerschaft eine klar erkennbare Entscheidung für ein bestimmtes Bündel von industriepolitischen Maßnahmen getroffen, deren Vollzug eine Angelegenheit der Verwaltung ist. Die Vorschrift entspricht im übrigen der gesetzlichen Regelung des § 39 Abs. 1 LHO, die verlangt, daß Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Gesetz bedürfen. Bedenken gegen die Vereinbarkeit des § 39 Abs. 1 LHO mit der Landesverfassung sind nicht ersichtlich und sind auch von den Antragstellern nicht geltend gemacht worden.

ee) § 1 VorlHaushaltsführungsOrtsG war aus denselben Gründen verfassungswidrig wie der regelungsidentische § 1 des VorlHaushaltsführungsG des Landes. Der verfassungsrechtliche Maßstab für die Normenkontrolle ist für beide Normen derselbe. Gemäß Art. 146 BremLV gelten die Bestimmungen der Artikel 102, 131 bis 133 BremLV für die Gemeinden des Landes, und damit auch für die Stadtgemeinde Bremen, entsprechend. Art. 148 Abs. 1 BremLV ordnet an, daß Stadtbürgerschaft und Senat die gesetzlichen Organe der Stadtgemeinde Bremen und daß die Vorschriften der Landesverfassung über Volksentscheid, Bürgerschaft und Senat auf die Verwaltung der Stadtgemeinde Bremen entsprechend anzuwenden sind. Die Gründe für die Unvereinbarkeit des § 1 des Landesgesetzes gelten daher ohne Einschränkung auch für die entsprechende Vorschrift des Ortsgesetzes.

ff) § 2 Abs. 1 des Ortsgesetzes ist dagegen mit der Landesverfassung vereinbar. Er stimmt bis auf die Höhe der von der Bürgerschaft bewilligten Mittel mit der entsprechenden Vorschrift des Landesgesetzes überein. Allerdings ist die Höhe der für dringliche Maßnahmen pauschal bewilligten Mittel mit 190 Mio. DM beträchtlich, selbst wenn berücksichtigt wird, daß davon 170 Mio. auf Verpflichtungsermächtigungen entfallen, die den laufenden Haushalt noch nicht belasten. Es findet jedoch auch hier eine Begrenzung auf dringliche Maßnahmen statt. Darüber hinaus bedeutete die Bezugnahme auf die "Teilbudgets" für 1996, damit in erster Linie auf das ISP und das WAP, daß die ermächtigte Finanzdeputation durch diese der Bürgerschaft bekannten Programme gebunden war. Als wesentliche Bestandteile des Sanierungsprogramms für die Freie Hansestadt Bremen wurden sie Bestandteil der zwischen dem Bund, der Freien

Hansestadt Bremen und dem Saarland geschlossenen "Verwaltungsvereinbarung zur Sanierung der Haushalte der Freien Hansestadt Bremen und des Saarlandes vom 30. Juli 1993" über die Sonder-Ergänzungszuweisungen des Bundes (abgedruckt in: Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen für das Land Bremen, 1993, S. 384 ff.). In der Präambel zu dieser Vereinbarung wird ausdrücklich auf die von den beiden Ländern vorgelegten Sanierungsprogramme Bezug genommen. Damit ist das Sanierungsprogramm einschließlich seiner Bestandteile ISP und WAP jedenfalls in seinen grundlegenden Elementen verpflichtend gegenüber dem Bund und damit auch Grundlage des haushaltswirtschaftlichen Handelns der bremischen Verwaltung. Unter diesen Umständen bestand nicht die Gefahr, daß die Finanzdeputation trotz der bedeutenden Höhe der von der Stadtbürgerschaft durch § 2 Abs. 1 VorlHaushaltsführungs-OrtsG bewilligten und nur sehr allgemein spezifizierten Mittel eine eigenständige Haushaltspolitik betreiben und damit in den der Stadtbürgerschaft vorbehaltenen Bereich der Budgethoheit eingreifen konnte. Ebenso wenig gibt es Anhaltspunkte dafür, dass dadurch der Erlaß eines regulären Haushaltsgesetzes 1996 gefährdet worden wäre. § 2 Abs. 1 VorlHaushaltsführungsOrtsG enthielt daher keinen Verstoß gegen Landesverfassungsrecht. Auch Abs. 2 dieser Vorschrift ist nicht zu beanstanden. Die Voraussetzungen, unter denen die Finanzdeputation danach Verpflichtungsermächtigungen eingehen konnte, waren noch enger als die in Absatz 1 genannten, insofern hier die haushaltsmäßige Absicherung nur für bereits begonnene dringliche Fortsetzungsmaßnahmen im Rahmen der zum Sanierungsprogramm gehörenden Einzelprogramme (insbesondere ISP, WAP) ermöglicht werden sollte. Insofern treffen die für Absatz 1 dargelegten Gründe erst recht hier zu.

III.

Der Staatsgerichtshof beschränkt seine Entscheidung hinsichtlich des § 117 LHO auf die Feststellung der Unvereinbarkeit mit den im Tenor genannten Artikeln der Landesverfassung. Er folgt dabei dem in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Grundsatz, daß durch die Nichtigkeitserklärung einer Norm nicht ein Rechtszustand herbeigeführt werden darf, der der verfassungsmäßigen Ordnung noch weniger entspreche als die angegriffene Regelung (vgl. nur BVerfGE 73, 280, 297). Eine solche Situation ist in bezug auf die Gültigkeit des § 117 LHO gegeben. Zwar könnte der Zustand der Etatlosigkeit in der Freien Hansestadt Bremen in verfassungskonformer Weise auch durch die Verabschiedung eines Nothaushaltsgesetzes erfolgen, doch ist keineswegs sicher, ob in einer anderen Konstellation, etwa in einem durch eine politische Krise ausgelösten Zustand der Etatlosigkeit, dazu die parlamentarische Mehrheit vorhanden wäre. Da eine verfassungsrechtliche Regelung des Nothaushaltsrechts in Bremen zum Zeitpunkt der Entscheidung des Staatsgerichtshofes nicht vorliegt, ist die Anwendung des § 117 LHO im Falle eines budgetlosen Zustandes der verfassungsrechtlichen Ordnung gemäßer als ein durch die Nichtigkeitserklärung herbeigeführtes Regelungsvakuum, das mit größter Wahrscheinlichkeit zu einer mit der Landesverfassung weniger übereinstimmenden Notkompetenz der Exekutive führen würde. Deshalb bleibt diese Vorschrift vorläufig anwendbar.

Die beiden Gesetze über die vorläufige Haushaltsführung sind zum Zeitpunkt der Entscheidung des Staatsgerichtshofs nicht mehr in Geltung, da sie durch die

endgültigen Haushaltsgesetze des Landes und der Stadtgemeinde konsumiert worden sind. Sie können daher nicht, wie die Antragsteller beantragt haben, für nichtig erklärt werden. Es ist nur die Feststellung möglich, daß sie während ihrer Geltung mit der Landesverfassung unvereinbar waren.

Die Feststellung der Gesetzeskraft der Entscheidung beruht auf § 11 Abs. 2 BremStGHG.

IV.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.