



Im Namen des Volkes

In dem Verfahren

über den Antrag festzustellen, daß

Artikel 1 § 17 Absatz 6 des Haushaltsbegleitgesetzes 1998 vom 23. Januar 1998 (GVOBl. Schl.-H. Seite 37) in Verbindung mit Titel 1111-37101 Epl. 11 des Haushaltsplans 1998, Artikel 4 Nummer 5 und Nummer 6 des Haushaltsbegleitgesetzes 1998, § 6 Absatz 5, § 17 Absatz 2 und § 20 des Investitionsbankgesetzes in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Investitionsbankgesetzes und des Sparkassengesetzes für das Land Schleswig-Holstein vom 23. Januar 1998 (GVOBl. Schl.-H. Seite 68) sowie die Regelungen der §§ 11a, 15c und 15d des Investitionsbankvertrages n.F. und die Regelung des § 13 des Gewährträgervertrages zwischen dem Land Schleswig-Holstein, dem Sparkassen- und Giroverband für Schleswig-Holstein, der Westdeutschen Landesbank Girozentrale und der Südwestdeutschen Landesbank Girozentrale (neue Fassung) gegen Artikel 53 Satz 1 und Satz 2 erster Halbsatz der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein verstoßen und deshalb nichtig sind.

Antragsteller: 34 Abgeordnete des Schleswig-Holsteinischen Landtages

1. Christel Aschmoneit-Lücke,
2. Dr. Christel Happach-Kasan,
3. Dr. Ekkehard Klug,
4. Wolfgang Kubicki,
5. Prof. Dr. Eberhard Dall'Asta,
6. Claus Ehlers,
7. Uwe Eichelberg,
8. Meinhard Füllner,
9. Torsten Geerdts,
10. Thorsten Geißler,
11. Klaus Haller,
12. Silke Hars,
13. Claus Hopp,

14. Gudrun Hunecke,
15. Jost de Jager,
16. Peter Jensen-Nissen,
17. Martin Kayenburg,
18. Peter Lehnert,
19. Heinz Maurus,
20. Eva Peters,
21. Ursula Röper,
22. Reinhard Sager,
23. Klaus Schlie,
24. Brita Schmitz-Hübsch,
25. Caroline Schwarz,
26. Hans Siebke,
27. Berndt Steincke,
28. Gero Storjohann,
29. Roswitha Strauß,
30. Thomas Stritzl,
31. Frauke Tengler,
32. Herlich Marie Todsén,
33. Angelika Volquartz,
34. Kläre Vorreiter

hier: Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Limbach,
Graßhof,
Kruis,
Kirchhof,
Winter,
Sommer,
Jentsch,
Hassemer

am 17. September 1998 beschlossen:

Bis zur Entscheidung in der Hauptsache darf das Land Schleswig-Holstein etwaige

Einnahmen aus dem "Liegenschaftsmodell" (Artikel 1 § 17 Absatz 6 des Haushaltsbegleitgesetzes 1998 vom 23. Januar 1998, Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein Seite 37) nur so behandeln, als seien sie Einnahmen aus Kredit. Dem ist schon im laufenden Haushaltsjahr 1998 Rechnung zu tragen.

Gründe:

A.

I.

1. Art. 1 § 17 Abs. 6 des Haushaltsbegleitgesetzes 1998 des Landes Schleswig-Holstein vom 23. Januar 1998 (GVObI. Schl.-H. S. 37) - HBG - ermächtigt das Ministerium für Finanzen und Energie, Liegenschaften des Landes zum Verkehrswert an die Investitionsbank zu veräußern und die veräußerten bebauten und unbebauten Grundstücke langfristig zur Marktmiete zurückzumieten. Das Ministerium für Finanzen und Energie darf bis zu 30 vom Hundert des Veräußerungserlöses einer bei der Investitionsbank einzurichtenden "Zweckrücklage Liegenschaften" zuführen. Die Zuführungen werden abweichend von § 15 und § 35 der Landeshaushaltsordnung von den Veräußerungserlösen abgesetzt. Das der Zweckrücklage Liegenschaften zugeführte Vermögen stellt haftendes Eigenkapital der Landesbank dar. Die Regelung gilt gemäß Art. 1 § 37 Abs. 1 HBG bis zum Tage der Verkündung des Haushaltsgesetzes des folgenden Haushaltsjahres weiter. Ziel der Regelung soll sein, eine effiziente Bewirtschaftung der Landesliegenschaften zu ermöglichen, den Haushalt zu entlasten und die Neuverschuldung zu reduzieren (vgl. LTDrucks 14/942, Anlage 2). Aufgrund einer Änderung des Investitionsbankgesetzes - IBG - durch Gesetz vom 23. Januar 1998 (GVObI. Schl.-H. S. 68) soll die Investitionsbank vermögensverwaltend auch im Rahmen des "Liegenschaftsmodells" tätig werden. Zur Zurückvermietung bedient sie sich einer aus der Landesbauverwaltung noch zu entwickelnden Anstalt des öffentlichen Rechts, die ressortübergreifend Bauunterhalt, Bewirtschaftung und Vermietung der Liegenschaften übernimmt. Die Investitionsbank soll den Kauf durch Inanspruchnahme des Kapitalmarkts in Höhe von etwa 1 Milliarde DM finanzieren.

1

Durch Art. 4 Nr. 5 HBG wurde § 63 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung geändert; danach gilt das Gebot, Vermögensgegenstände nur zu veräußern, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes in absehbarer Zeit nicht benötigt werden, nicht mehr für bebaute und unbebaute Grundstücke. Art. 4 Nr. 6 HBG hob die Bestimmung der Landeshaushaltsordnung (§ 64 Abs. 6) auf, wonach Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten einem Sondervermögen (Grundstock) zuzuführen sind, dessen Mittel grundsätzlich nur zum Erwerb eben solcher Vermögensgegenstände verwendet werden dürfen.

2

2. Art. 1 § 2 Abs. 1 HBG ermächtigt das Ministerium für Finanzen und Energie, zur Deckung der für das Haushaltsjahr 1998 festgesetzten Ausgaben (etwa 18 Milliarden DM) Kredite bis zum Höchstbetrag von ca. 4,391 Milliarden DM aufzunehmen.

3

Der durch Art. 1 § 1 HBG festgestellte Haushaltsplan sieht in der Fassung des Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1998 vom 3. Juli 1998 (GVOBl. Schl.-H. S. 204) eine Netto-Neuverschuldung von ca. 1,217 Milliarden DM (Finanzierungsübersicht II. 4.) vor. Dieser Betrag liegt um 107.000,-- DM unter den nunmehr ausgewiesenen Investitionen. In den Einzelplan 11 sind unter dem Kapitel 1111 Titel 13103 "Einnahmen aus der Übertragung von bebauten Liegenschaften des Landes auf die Investitionsbank" in Höhe von 250 Millionen DM eingestellt. Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen im Zusammenhang mit einer Rückmiete der auf die Investitionsbank übertragenen Liegenschaften sind im Haushaltsplan nicht veranschlagt.

3. Es ist beabsichtigt, den Investitionsbankvertrag zwischen dem Land und der Landesbank sowie den Gewährträgervertrag zwischen dem Land und den übrigen Gewährträgern der Landesbank zur Ausführung des beschriebenen Liegenschaftsmodells zu ergänzen; entsprechende Vertragsentwürfe sind bislang noch nicht fertiggestellt. Der Minister für Finanzen und Energie hat dem Finanzausschuß des Landtages bereits eine Liste von Liegenschaften übersandt, die für eine Übertragung im Jahre 1998 in Betracht kommen (Ministerien, Finanzämter, Polizeireviere, Gerichtsgebäude etc.). Gegenwärtig werden insgesamt 216 Objekte bewertet. Der Landtag soll sich mit der Übertragung dieser Liegenschaften abschließend am 9. Dezember 1998 befassen. Die Veräußerung ist bis Ende Dezember 1998 geplant; die Mietverträge für die veräußerten bebauten Grundstücke sollen zum 1. Januar 1999 abgeschlossen werden.

4

II.

1. a) Die Antragsteller, 34 von 75 Mitgliedern des Schleswig-Holsteinischen Landtages, begehren mit ihrem Normenkontrollantrag vom 3. Juli 1998 die Feststellung, daß Art. 1 § 17 Abs. 6 HBG i.V.m. Titel 1111-37101 Epl. 11 des Haushaltsplans 1998 und die weiteren im Rubrum bezeichneten gesetzlichen Vorschriften sowie die dort genannten - jedoch nur im Entwurf vorliegenden - Vertragsbestimmungen gegen Art. 53 Satz 1 und Satz 2 erster Halbsatz der Landesverfassung von Schleswig-Holstein - LV - verstoßen und deshalb nichtig sind.

5

Zur Begründung tragen sie im wesentlichen vor: Die Kreditaufnahme durch die Investitionsbank müsse dem Land als eigene Kreditaufnahme zugerechnet werden. Denn die Investitionsbank nehme die zur Finanzierung des Kaufpreises erforderlichen Kredite in Höhe von 1 Milliarde DM im Auftrag des Landes auf. Sie habe gemäß § 16 IBG die Aufgabe, das Land in dessen Auftrag und nach dessen Weisung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu unterstützen. Die Kreditaufnahme erfolge nach der ausdrücklichen Zielrichtung des Gesetzgebers auch allein für die Rechnung des Landes. Die Investitionsbank werde die Kredite als Kaufpreis an das Land abführen, um den Ausgleich des Landeshaushalts zu ermöglichen. Dies habe zur Folge, daß die Einnahmen aus Krediten die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen erheblich überstiegen.

6

Das Land und insbesondere spätere Haushalte würden durch den Schuldendienst in Gestalt von Mietzahlungen aus dieser Kreditaufnahme belastet. Denn der vom Land an die Investitionsbank zu zahlende Mietzins in Höhe der "Marktmiete" setze sich aus den Fremdkapitalkosten für das aufgenommene Kapital zusammen, während der übliche Gewinnzuschlag nach § 20 Abs. 3 IBG vom Land abgeschöpft werden könne. Die gesamte Konstruktion diene nach den ausdrücklichen Bekundungen im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens der Geldbeschaffung zum Zweck des Haushaltsausgleiches. 7

Gegen Art. 53 Satz 2 erster Halbsatz LV wäre aber auch dann verstoßen, wenn man die Kreditaufnahme durch die Investitionsbank nicht dem Land zurechnete. Denn bei einer Gesamtbetrachtung aller Regelungen sei das Immobiliengeschäft zwischen Land und Investitionsbank nicht als Kauf, sondern als Kreditaufnahme des Landes zu werten, nämlich als Liquiditätszufluß mit Rückzahlungsverpflichtung. 8

Ferner sei das Bestimmtheitsgebot des Art. 53 Satz 1 LV mißachtet worden. Denn Art. 1 § 17 Abs. 6 HBG ermächtige bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise zu einer Kreditaufnahme, gebe aber keine wertmäßige Obergrenze an. 9

b) Die Antragsteller beantragen, den Vollzug der angegriffenen Bestimmungen im Wege der einstweiligen Anordnung bis zur Entscheidung im Hauptsacheverfahren auszusetzen. 10

2. a) Nach Auffassung des Schleswig-Holsteinischen Landtages ist der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung unzulässig, jedenfalls aber unbegründet. 11

Die Antragsteller hätten ihr Antragsrecht verwirkt. Sie hätten das von der Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung empfohlene sogenannte "sale-lease-back"-Modell zur Liquiditätsschöpfung zunächst selbst begrüßt und gefördert. Sie hätten es auch unterlassen, den Antrag unverzüglich nach Erlaß des von ihnen angegriffenen Haushaltsbegleitgesetzes vom 23. Januar 1998 zu stellen. 12

Der zugrundeliegende Normenkontrollantrag erweise sich auch deshalb als unzulässig, weil die angegriffenen und noch im Entwurfsstadium befindlichen Regelungen der Investitionsbank- und Gewährträgerverträge nicht zum "Landesrecht" im Sinne von Art. 44 Nr. 2 LV zählten und mithin keinen tauglichen Prüfungsgegenstand darstellten. Dies führe zur Unzulässigkeit des Antrags insgesamt. 13

Der Normenkontrollantrag sei darüber hinaus auch offensichtlich unbegründet. Dies ergebe sich bereits daraus, daß die Antragsteller nicht die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Gesetzesbestimmungen für sich gesehen dargelegt, sondern den angeblichen Verfassungsverstoß nur mit einer Gesamtbetrachtung unter Einbeziehung der Vertragsregelungen begründet hätten. 14

Schließlich spreche die Folgenabwägung gegen den Erlaß einer einstweiligen Anordnung. Durch den Vollzug der Gesetzesbestimmungen träten für den Fall ihrer Ver- 15

fassungswidrigkeit keine gewichtigen oder gar irreparablen Nachteile ein. Der Verkauf der Immobilien könne mit Blick auf § 20 Abs. 5 IBG ohne weiteres rückgängig gemacht werden. Daß dann das Überschreiten des zulässigen Kreditvolumens im Haushaltsjahr 1998 nach dessen Ablauf nicht mehr rückabgewickelt werden könne, sei abwägungsneutral. Denn auch der durch eine einstweilige Anordnung bewirkte Eingriff in die Organkompetenz der Landesregierung könne für den Vollzug des Haushalts 1998 nicht mehr rückgängig gemacht werden.

Demgegenüber wären die Nachteile einer Aussetzung des Vollzuges bei Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Normen schwerwiegend und irreparabel. Dies folge aus dem Charakter des Haushaltsgesetzes als Zeitgesetz, das nach Ablauf des Haushaltsjahres nachträglich weder geändert noch (nach-)vollzogen werden könne. Die begehrte Anordnung greife schwerwiegend in die verfassungsrechtlich garantierte Leitungs-, Entscheidungs- und Vollzugskompetenz der Landesregierung ein und blockiere deren politische Handlungsfähigkeit. Die nicht gebundenen Ausgaben beschränkten sich 1998 auf 4,8 % der Haushaltsmittel. Aber auch diese knapp 700 Millionen DM betragenden Ausgaben seien noch überwiegend faktisch gebunden. Sie könnten vom Land nur wenig beeinflußt werden (z.B. Zuschüsse für Universitätskliniken).

16

Andere Möglichkeiten zur Schließung der Deckungslücke bestünden nicht. Für weitere globale Minderausgaben sei kein Raum. Die Finanzierungslücke dürfe nicht durch Kassenverstärkungskredite geschlossen werden, weil die Voraussetzungen des § 18 Abs. 1 Nr. 2 LHO nicht vorlägen. Damit verbleibe nur die Möglichkeit einer haushaltswirtschaftlichen Sperre nach § 41 LHO mit allen sich daraus für die Funktionsfähigkeit der staatlichen Einrichtungen und für die Allgemeinheit ergebenden Folgen.

17

Letztlich fehle auch die für den Erlaß einer einstweiligen Anordnung erforderliche besondere Dringlichkeit. Sie sei bereits durch das lange Zuwarten der Antragsteller bis zur Inanspruchnahme einstweiligen Rechtsschutzes widerlegt, könne aber auch entgegen der Ansicht der Antragsteller weder durch den Charakter des Haushaltsgesetzes als Zeitgesetz noch allein unter dem Gesichtspunkt des Erfordernisses der Auslegung fundamentaler Verfassungsprinzipien begründet werden.

18

b) Auch die Landesregierung erachtet den Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung für unzulässig, aber auch für unbegründet.

19

Abgesehen davon, daß die angegriffenen Vertragsentwürfe nicht Prüfungsgegenstand einer Normenkontrolle sein könnten, bestünden prozessuale Bedenken, weil die Hauptsache vorweggenommen werde.

20

Der zur Hauptsache gestellte Normenkontrollantrag sei offensichtlich unbegründet. Ein von der Landesregierung eingeholtes Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Liegenschaftsmodells bestätige, daß Art. 53 LV unter keinem Gesichtspunkt verletzt sei.

21

Schließlich spreche auch die Folgenabwägung gegen den Erlaß einer einstweiligen Anordnung. Diese greife intensiv in den abgeschlossenen sowie zukünftigen Prozeß der Willensbildung politischer Entscheidungsträger ein und korrigiere eine parlamentarische Grundsatzentscheidung zur Reform des öffentlichen Sektors. Ihre Folgen wären für das Haushaltsjahr 1998 und die mittelfristige Finanzplanung so gut wie nicht reparabel. Eine einstweilige Anordnung würde daher in untragbarer Weise die Verantwortlichkeiten für politische Entscheidungen verschieben. 22

III.

Der Senat hat beim Minister für Finanzen und Energie eine Auskunft darüber eingeholt, welche tatsächlichen Folgen sich aus einer vorläufigen Aussetzung des Art. 1 § 17 Abs. 6 HBG ergeben würden und welche Maßnahmen von Seiten des Landes getroffen werden müßten. 23

Die Fragen wurden am 1. September 1998 folgendermaßen beantwortet: 24

Entfielen im Haushaltsvollzug die veranschlagten Einnahmen in Höhe von 250 Millionen DM, so wäre der Haushalt 1998 ohne besondere Maßnahmen nicht ausgeglichen. Maßnahmen im Haushaltsvollzug reichten zum Ausgleich des dann bis zu 250 Millionen DM ansteigenden Fehlbetrags nicht aus. Auch ein zweites Nachtragshaushaltsgesetz könne ihn nicht ausgleichen. Ob die verfassungsrechtliche Kreditaufnahmegrenze ausnahmsweise überschritten werden dürfe, sei mehr als fraglich. Die Landesregierung und der Landtag seien bei Aufstellung des Haushalts 1998 und des Nachtragshaushalts darin übereingekommen, daß eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes nicht vorgelegen habe; sie liege nach Auffassung der Landesregierung auch gegenwärtig nicht vor. 25

Ein zweiter Nachtragshaushalt müßte deshalb durch Ausgabekürzungen ausgeglichen werden. Dabei würden Kürzungen von investiven Ausgaben ausscheiden, weil dies die Kreditaufnahmegrenze sinken lasse und deshalb keine Haushaltsentlastung bewirke. Auch Einsparungen bei den Personalausgaben seien nahezu ausgeschlossen. Die Schuldendienstleistungen des Landes seien nicht kürzungsfähig. Die Ausgabekürzungen müßten deshalb fast ausschließlich im Bereich der sächlichen Verwaltungsausgaben und der nicht investiven Zuwendungen erfolgen. Bei den sächlichen Verwaltungsausgaben bestehe ein theoretisches Einsparpotential in Höhe von 105,4 Millionen DM. Eine sofortige Haushaltssperre dieser Mittel würde indes die Verwaltung des Landes weitgehend lahmlegen. Bei den nicht investiven Zuwendungen bestehe ein theoretisches Einsparpotential von derzeit 16,4 Millionen DM. Insgesamt sei es also ausgeschlossen, 1998 Einnahmeausfälle aus den geplanten Grundstücksübertragungen auszugleichen. Auch bei einer sofortigen Haushaltssperre könne dies nicht erreicht werden. Zudem könne ein zweiter Nachtragshaushalt frühestens Ende Oktober 1998 verkündet werden. Bis dahin wäre das Sparpotential des Landes weiter reduziert. 26

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig und mit dem aus dem Entscheidungstenor ersichtlichen Inhalt auch begründet. 27

I.

Das Bundesverfassungsgericht ist zur Entscheidung des Verfassungsstreits über die Vereinbarkeit des landesrechtlichen Normenkomplexes zum Liegenschaftsmodell mit der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein zuständig. Art. 44 Nr. 2 LV weist ihm gemäß Art. 99 GG und § 13 Nr. 10 BVerfGG die Entscheidung "bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit (der Landesverfassung) auf Antrag der Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Landtages" zu. Die Zuweisung der - Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG nachgebildeten - Normenkontrolle ist wirksam (vgl. BVerfGE 38, 258 <267>). 28

Der Antrag auf Aussetzung des Vollzugs der in Streit stehenden Normen bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache ist nach § 32 BVerfGG statthaft. Denn über Art. 44 Nr. 2 LV hinaus enthält das schleswig-holsteinische Landesrecht keine weiteren einschlägigen Verfahrensbestimmungen. Gemäß § 75 BVerfGG gelten somit die allgemeinen Vorschriften des II. Teils des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht, zu denen § 32 rechnet. 29

II.

Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Wegen der meist weittragenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren auslöst, ist bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG ein strenger Maßstab anzulegen. Dies gilt insbesondere, wenn der Vollzug eines Parlamentsgesetzes ausgesetzt werden soll (vgl. BVerfGE 82, 310 <313>; stRspr). Dabei müssen die Gründe, welche für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Gesetzes sprechen, außer Betracht bleiben; es sei denn, der in der Hauptsache beabsichtigte Antrag erweise sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Ist dies nicht der Fall, so wägt das Bundesverfassungsgericht die Nachteile, die einträten, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, die Maßnahme aber später für verfassungswidrig erklärt würde, gegen diejenigen ab, die entstünden, wenn die Maßnahme nicht in Kraft träte, sie sich aber im Hauptsacheverfahren als verfassungsmäßig erweise (vgl. BVerfGE 88, 173 <179 f.>; stRspr). 30

1. Der Normenkontrollantrag ist jedenfalls insoweit zulässig, als mit ihm die Nichtigkeitsklärung des Art. 1 § 17 Abs. 6 HBG begehrt wird. Zum "Landesrecht" im Sinne von Art. 44 Nr. 2 LV gehören auch Ermächtigungsvorschriften im organschaftlichen Rechtskreis (vgl. BVerfGE 20, 56 <89 ff.> und BVerfGE 79, 311 <326> zum insoweit inhaltsgleichen Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG). Eine Verwirkung des Antragsrechts kommt 31

mit Blick auf den objektiven Charakter des Normenkontrollverfahrens (vgl. BVerfGE 1, 208 <219 f.>), das zudem an keine Frist gebunden ist, grundsätzlich nicht in Betracht.

2. Der Antrag, Art. 1 § 17 Abs. 6 HBG für nichtig zu erklären, ist auch nicht offensichtlich unbegründet. Er wirft gewichtige und schwierige verfassungsrechtliche Fragen auf, insbesondere im Zusammenhang mit der Auslegung des Merkmals "Kredit" im Sinne von Art. 53 Satz 1 und Satz 2 erster Halbsatz LV. 32

3. Die danach gebotene Abwägung ergibt folgendes: 33

a) Ergeht die einstweilige Anordnung nicht, erweist sich aber Art. 1 § 17 Abs. 6 HBG später im Hauptsacheverfahren als verfassungswidrig und nichtig, drohen dem gemeinen Wohl schwere Nachteile. Handelt es sich, wenn das Land Veräußerungserlöse aus dem Liegenschaftsmodell als Einnahmen in den Haushalt einstellt, um eine Kreditaufnahme, so würden im Haushaltsjahr 1998 Mittel in Höhe von 250 Millionen DM entgegen Art. 53 Satz 2 erster Halbsatz LV im Haushalt ausgebracht sein. Dann stehen Einnahmen in dieser Höhe keine entsprechend hohen Investitionsausgaben gegenüber. Dies stünde in Widerspruch zu dem in der demokratischen Ordnung des Staates hochrangigen Verfassungsgrundsatz, daß Kredit nur in dem Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden darf (BVerfGE 79, 311 <334>). Schon darin liege ein schwerer Nachteil im Sinne von § 32 BVerfGG (vgl. BVerfGE 81, 53 <55>). 34

Auch wenn der Grundstücksverkauf an die Investitionsbank rückgängig gemacht würde, weil er als Kreditgeschäft für eine verfassungsmäßige Deckung der Haushaltsausgaben ungeeignet wäre, könnten die in den Haushalt als Einnahmen eingestellten und auch ausgegebenen Mittel nicht mehr zurückgerufen werden. Damit blieben der Haushalt 1998 verfassungswidrig und künftige Haushalte durch den Verbrauch von Liquidität belastet, deren Wert zugunsten der Zukunft erhalten bleiben müßte. 35

b) Wird durch einstweilige Anordnung angeordnet, eine etwaige aus dem Liegenschaftsmodell erzielte Liquidität als Einnahmen aus Krediten zu behandeln, so folgt daraus, daß diese Mittel nur bis zur Obergrenze der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushalt eingestellt werden dürfen. Damit entsteht eine Deckungslücke, der mit haushaltsrechtlichen Mitteln zu begegnen ist. Der Eingriff in den Gestaltungsraum der Landesregierung und des Haushaltsgesetzgebers wirkt jedoch nur vorläufig. Stellt sich nämlich im Hauptsacheverfahren heraus, daß die aus dem Liegenschaftsmodell erzielte Liquidität ohne Begrenzung auf Investitionen in den Haushalt eingestellt werden durfte, können - notfalls im folgenden Haushalt - diese Einnahmen ungeachtet der Investitionssumme veranschlagt werden. 36

Die Abwägung der Folgen des Erlasses und des Nichterlasses einer einstweiligen Anordnung führt zu dem Ergebnis, daß durch eine einstweilige Anordnung der politi- 37

sche Gestaltungsraum für zukünftige Haushalte weniger belastet wird als durch den Verzicht auf eine solche einstweilige Anordnung.

c) Der Erlaß der einstweiligen Anordnung ist dringlich. Denn die mit einer etwa erforderlichen Rückabwicklung verbundenen Nachteile werden um so schwerwiegender, je weiter die Ausgaben für konsumtive Zwecke fortgeschritten sind. Wenn der Minister für Finanzen und Energie das theoretische Einsparungspotential für den Haushalt 1998 nur noch auf insgesamt 121,8 Millionen DM beziffert, so wird daraus deutlich, daß bereits "im Vorgriff" auf die Einnahmen aus dem Liegenschaftsmodell Ausgaben getätigt wurden und jede weitere Ausgabe den Wert der Liegenschaften weiter aufzehrt. Je eher die Anordnung ergeht, desto größer ist die Möglichkeit, daß Landesregierung und Landtag im Falle des Erfolgs des Antrags in der Hauptsache noch wirkungsvoll reagieren können.

38

4. Mit der einstweiligen Anordnung, etwaige Einnahmen aus dem Liegenschaftsmodell so zu behandeln, als seien sie Einnahmen aus Kredit, wird dieses vom Landtag und der Landesregierung verfolgte Modell als solches nicht präjudiziert. Die im Haushalt 1998 unter Kapitel 1111 Titel 13103 genannten Mittel "aus der Übertragung von bebauten Liegenschaften des Landes auf die Investitionsbank" in Höhe von 250 Millionen DM dürfen bis zur Entscheidung in der Hauptsache nur im Rahmen veranschlagter Ausgaben für Investitionen zur Ausgabendeckung verwendet werden.

39

Die der Sicherung des in Art. 53 Satz 2 erster Halbsatz LV enthaltenen materiellen Prinzips dienende einstweilige Anordnung läßt sich nicht auf das Haushaltsjahr 1998 begrenzen. Sie bezieht sich notwendig - bis zur Entscheidung der Hauptsache - auch auf die folgenden Haushalte.

40

Limbach	Graßhof	Kruis
Kirchhof	Winter	Sommer
Jentsch		Hassemer

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 1998
- 2 BvK 1/98**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 1998 -
2 BvK 1/98 - Rn. (1 - 40), [http://www.bverfg.de/e/
ks19980917_2bvk000198.html](http://www.bverfg.de/e/ks19980917_2bvk000198.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1998:ks19980917.2bvk000198