

*Problemaufriss:*

Anhand des sog. Haushaltsrechtsgesetzes 2004/2005 des Landes Mecklenburg-Vorpommern wird untersucht, ob und inwieweit ein Gesetzgebungsverfahren, bei dem Ergänzungen eines Gesetzentwurfes niemals in erster Lesung beraten werden, als verfassungsmäßig zu beurteilen ist.

*Zusammenfassung:*

1. Das parlamentarische Verfahren, das vor der Abstimmung über einen Gesetzentwurf im Einzelnen zu durchlaufen ist, wird in den Verfassungen von Bund und Ländern wenn überhaupt nur rudimentär geregelt. Nicht alle Verfassungen schreiben eine bestimmte Anzahl von Plenarberatungen („Lesungen“) vor. Die Rechtsgrundlagen dafür befinden sich in den parlamentarischen Geschäftsordnungen.
2. Diese sehen in aller Regel vor, dass sog. Ergänzungsvorlagen unmittelbar den jeweiligen Ausschüssen zugeleitet werden, ohne dass eine „Erste Lesung“, d.h. eine Grundsatzberatung im Plenum, stattfindet. Dies wirft in den Ländern Probleme auf, in denen die „Erste Lesung“ verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist – so insb. in Art. 55 II Verf M-V.
3. Eine Umgehung der „Ersten Lesung“ muss hier anhand der Funktion der parlamentarischen Plenarberatungen gerechtfertigt werden. Diese besteht darin, das Parlament in seiner Gesamtheit, seine Abgeordneten und die Öffentlichkeit umfassend über den Gesetzentwurf zu unterrichten und ihnen dadurch die Wahrnehmung ihrer Mitwirkungsrechte zu ermöglichen. Ausnahmen vom Erfordernis der Grundsatzberatung im Plenum sind daher nur zulässig, wenn ein Gesetzentwurf ergänzt oder in sonstiger Weise geändert wird; dies jedoch nur, soweit dadurch dessen Grundzüge nicht berührt werden.
4. Bei haushaltsrechtlichen Ergänzungsvorlagen wird dies der Fall sein, wenn dadurch lediglich untergeordnete Einzelvorschriften des Haushaltsgesetzes oder einzelne Titel des Haushaltsplans modifiziert werden, die – bezogen auf den jeweiligen Einzelplan wie auch auf den Gesamthaushaltsplan – keine ins Gewicht fallenden finanziellen Auswirkungen haben und die auch im Übrigen keine spürbaren finanziellen „Umschichtungen“, also keine Strukturveränderungen des Haushalts, mit sich bringen.
5. Werden bei sog. Artikel- oder Mantelgesetzen neue „Artikel“ angefügt, kommt es i.d.R. zur Einbeziehung von Gesetzen in das Legislativverfahren, die davon bislang nicht betroffen waren. Ein derartiges Vorgehen wird in aller Regel die Grundzüge des ursprünglichen Gesetzentwurfs berühren.