



Staatsgerichtshof
für das Land Baden-Württemberg

Im Namen des Volkes

U r t e i l

In dem Organstreitverfahren

der Fraktion der SPD im 14. Landtag von Baden-Württemberg,
vertreten durch ihre Vorsitzende, V. MdL

- Antragstellerin -

Verfahrensbevollmächtigter:

Rechtsanwalt R. S. MdL

gegen

1. den Finanzminister der Regierung von Baden-Württemberg, G. S. MdL

- Antragsgegner Ziff.1 -

2. die 14. Landesregierung von Baden-Württemberg, vertreten durch den Ministerpräsidenten

- Antragsgegnerin Ziff. 2 -

Verfahrensbevollmächtigte :

Rechtsanwälte D. u. K.

wegen außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigung

hat der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. Oktober 2007

unter Mitwirkung

des Präsidenten	Stilz
der Richter	Dr. Mattes Strauß Prof. Dr. Mailänder Dr. Maus Prof. Dr. von Bargaen
der Richterinnen	Stamm Prechtl
und des Richters	Seimetz

für Recht erkannt:

1. Der Finanzminister hat das Recht des Landtags aus Art. 79 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 LV verletzt, indem er unter Verstoß gegen Art. 81 Satz 2 LV in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung zur Finanzierung der flächendeckenden Übertragung von Leistungen der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg auf einen freien Träger eingewilligt hat.
2. Die Landesregierung hat das Recht des Landtags aus Art. 79 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 LV verletzt, indem sie den Finanzminister gebeten hat, die Voraussetzungen für die Finanzierung der unter Ziff. 1 genannten Maßnahme durch Einwilligung in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung zu schaffen.

Das Verfahren ist kostenfrei. Die Antragsgegner tragen die notwendigen Auslagen der Antragstellerin je zur Hälfte.

A.

1. Mit dem als Art. 58 des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes vom 1. Juli 2004 (GBl. S. 469 <504>) erlassenen Landesgesetz über die Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie die Sozialarbeit im Justizvollzug (LBGS) sind die Voraussetzungen für eine grundlegende Neuorganisation der betreffenden Bereiche geschaffen worden. Nach § 7 Abs. 1 LBGS ist das Justizministerium ermächtigt, die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger als Beliehenen zu übertragen.

Im Vorgriff auf diese Regelungen hatte das Justizministerium im Rahmen eines Pilotprojekts vom 01.01.2005 bis 31.12.2006 die Durchführung der Bewährungs- und Gerichtshilfe in den Landgerichtsbezirken Tübingen und Stuttgart sowie im Amtsgerichtsbezirk Stuttgart für eine zweijährige Testphase auf den gemeinnützigen Verein N. e.V. übertragen, der in Ö. entsprechende Aufgaben wahrnimmt; dieser betraute die hierfür gegründete Tochter N. gGmbH mit der Durchführung.

Mit Bekanntmachung vom 18.05.2006 schrieb das Justizministerium die - landesweite - Übernahme der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg europaweit im Wege des wettbewerblichen Dialogs nach § 6a der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge - Vergabeverordnung (VgV) - i.d.F. des Gesetzes vom 01.09.2005 (BGBl. I S. 2676) aus. Der Beginn der Vertragslaufzeit wurde auf den 01.01.2007 und deren Ende auf den 31.12.2016 festgelegt. Als Schlusstermin für den Eingang der Teilnahmeanträge wurde der 30.06.2006 bestimmt. Unter VI.3) „Sonstige Informationen“ wurde folgendes vermerkt:

Die Ausschreibung erfolgt unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit entsprechender Haushaltsmittel. Diese Mittel sollen in den Staatshaushaltsplan 2007/2008 des Landes Baden-Württemberg eingestellt werden. Die notwendige Verpflichtungsermächtigung soll noch im Laufe des Jahres 2006 zur Verfügung gestellt werden.

Bewerbungen gingen wiederum von der N. gGmbH und der E. J. F. GmbH ein, die jedoch bereits vor der ersten Verhandlungsphase ihre Bewerbung am 01.08.2006 zurückzog. Danach verhandelte das Justizministerium mit der N. gGmbH als dem einzigen verbliebenen Bewerber nach einem zeitlich gestaffelten Plan weiter. Dieser sah eine endgültige Angebotsabgabe auf der Grundlage der Verhandlungsergebnisse bis Mitte Oktober 2006 vor. Danach sollte in der zweiten Oktoberhälfte die Verga-

beentscheidung getroffen, darauf die Kabinettsvorlage erstellt und mit dieser der Ministerrat im November 2006 befasst werden. Im unmittelbaren Anschluss daran sollten nach der Vorlage des Justizministeriums die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen durch den Antragsgegner Ziff. 1 geschaffen werden; eine Befassung des Landtags war nach dem Terminplan des Justizministeriums nicht vorgesehen.

Die allein in den Verhandlungen verbliebene N. gGmbH gab ihr abschließendes Vertragsangebot am 10.11.2006 ab.

Bereits am 07.11.2006 beschloss der Ministerrat den Entwurf des Staatshaushaltsplans 2007/2008, der bei Kapitel 0503 Titel 534 71 Ausgaben des Landes an einen freien Träger für die Erbringung von Leistungen der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg im Jahr 2007 in Höhe von 7,5 Mio. EUR und 2008 in Höhe von 7,3 Mio. EUR vorsah. Die dort aufgeführten Beträge haben unverändert Aufnahme in den mit dem Staatshaushaltsgesetz 2007/2008 vom 27.02.2007 (GBl. S. 171) festgestellten Haushaltsplan gefunden.

Mit Schreiben vom 09.11.2006, das auch den Fraktionsvorsitzenden und dem Vorsitzenden des Finanzausschusses zur Kenntnis gegeben wurde, informierte der Antragsgegner Ziff. 1 den Präsidenten des Landtags über die anstehende flächendeckende Übertragung von Leistungen der Bewährungs- und Gerichtshilfe Baden-Württemberg auf einen freien Träger. Er führte aus, dass nach abschließender Beratung im Ministerrat am 20.11.2006 der Zuschlag dem einzig verbliebenen Bewerber N. gGmbH erteilt werden sollte und dass eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung in Höhe von insgesamt bis zu 65 Mio. EUR erforderlich sei, damit die Aufgabenübertragung nach dem Ende des Pilotprojekts auf den freien Träger nahtlos zum 01.01.2007 erfolgen könne. Des Weiteren heißt es in diesem Schreiben u.a.:

„Nach § 7 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 StHG 2005/2006 dürfen über- und außerplanmäßige Bewilligungen ohne vorherige Konsultation des Landtags nur bis zu einem kassenwirksam werdenden Jahresbetrag in Höhe von 5 Mio. EUR im Einzelfall erteilt werden. Da die erforderliche Verpflichtungsermächtigung diese Betragsgrenze übersteigt, hat der Finanzminister nach § 47 a Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtags anzufragen, ob der Landtag rechtzeitig über eine Bewilligung in der Form eines Nachtragshaushalts entscheiden kann. Aufgrund des besonderen Zeitdrucks gehe

ich davon aus, dass eine rechtzeitige Bewilligung durch den Landtag nicht möglich sein wird. Die Ausschreibung war auf eine landesweite Übertragung der Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger zum 01.01.2007 ausgerichtet. Ein Hinausschieben dieses Termins ist bereits aus vergaberechtlichen Gründen nicht möglich. Eine verzögerte Ermächtigung zum Eingehen der Zahlungsverpflichtung würde zu einem Scheitern des gesamten Projekts führen. Ich beabsichtige daher, auf Antrag des Justizministeriums die erforderliche Verpflichtungsermächtigung außerplanmäßig gem. §§ 37 und 38 LHO bereitzustellen. In diesem Fall bitte ich, dieses Schreiben zugleich als Unterrichtung nach § 37 Abs. 4 LHO zu betrachten.“

Der Präsident des Landtags nahm hierzu nicht Stellung. Das Schreiben des Antragsgegners Ziff. 1 wurde jedoch vom Finanzausschuss des Landtags auf Antrag des Justizministers auf die Tagesordnung für die Sitzung vom 23.11.2006 gesetzt und dort behandelt. Dabei führte der Vorsitzende u.a. aus, dass eine ordentliche Beratung des Entwurfs eines Nachtragshaushaltsgesetzes sich sehr wohl hätte durchführen lassen, wie er dies dem Antragsgegner Ziff. 1 auch schon mit Schreiben vom 16.11.2006 mitgeteilt habe; ein Nachtragshaushaltsplan sei jedoch nicht zur Beratung vorgelegt worden. In Anbetracht der Höhe der Summe wäre der Finanzausschuss zu einer Sondersitzung bereit gewesen. Über die beabsichtigte Verfahrensweise des Antragsgegners Ziff. 1 wurde anschließend streitig verhandelt. Ein Antrag, das Vorgehen des Antragsgegners Ziff. 1 zu missbilligen, wurde mehrheitlich abgelehnt.

Bereits am 14.11.2006 hatte das Justizministerium die Einwilligung in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung beim Finanzministerium beantragt. Am 20.11.2006 stimmte der Ministerrat nach einer Vorlage des Justizministeriums vom 15.11.2006 der Übertragung der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf die N. gGmbH gemäß dem Angebot vom 10.11.2006 zu, bat das Finanzministerium, die notwendigen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen durch Einwilligung in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung zu schaffen, und beauftragte das Justizministerium, danach der N. gGmbH den Zuschlag zu erteilen. Mit Schreiben vom 29.11.2006 bewilligte das Finanzministerium eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung in Höhe von bis zu 58 Mio. EUR. Nach Zuschlagserteilung wurde der Vertrag vom Justizminister und dem freien Träger am 06.12.2006 unterzeichnet.

2. Mit dem am 19.01.2007 beim Staatsgerichtshof eingegangenen Schriftsatz hat die Antragstellerin auf Grund von Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV beantragt, die Verfassungswidrigkeit der Vorgehensweise der Antragsgegner festzustellen. Ihren Antrag hat die Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung vom 11. Oktober 2007 dahingehend gefasst,

festzustellen:

1. Der Finanzminister hat das Recht des Landtags aus Art. 79 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 LV verletzt, indem er unter Verstoß gegen Art. 81 Satz 2 LV in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung zur Finanzierung der flächendeckenden Übertragung von Leistungen der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg auf einen freien Träger eingewilligt hat.
2. Die Landesregierung hat das Recht des Landtags aus Art. 79 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 LV verletzt, indem sie den Finanzminister gebeten hat, die Voraussetzungen für die Finanzierung der unter Ziff. 1 genannten Maßnahme durch Einwilligung in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung zu schaffen.

Zur Begründung trägt sie vor:

Die Anträge seien zulässig. Sie sei im Organstreitverfahren beteiligungsfähig und mache im Wege der Prozessstandschaft die Verletzung des dem Landtag zustehenden Budgetrechts geltend. Die Antragsgegner seien als oberste Landesorgane im Sinne von Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV beteiligungsfähig. Es gehe um die Auslegung von Art. 81 LV. Ohne Bedeutung für die Zulässigkeit der Anträge sei eine nachträgliche Billigung der außerplanmäßigen Ausgaben nach Art. 81 Satz 3 LV.

Die Anträge seien auch begründet. Der Antragsgegner Ziff. 1 habe die Grenze des ihm aus Art. 81 LV zustehenden Notbewilligungsrechts überschritten und damit die Rechte des Landtags verletzt. Das Budgetrecht liege nach Art. 79 Abs. 1 und Abs. 2 LV grundsätzlich, auch in Bezug auf Verpflichtungsermächtigungen, beim Parlament. Die in Art. 81 LV geregelte Einschränkung des parlamentarischen Haushaltsbewilligungsrechts sei keine dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren gleichgestellte Alternative. Vielmehr stünden die Rechte aus Art. 79 und Art. 81 LV in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis. Hieraus ergäben sich im Verhältnis zwischen dem Landtag und der Landesregierung bzw. dem Finanzminister besondere Prüfungs- und Verfahrenspflichten. Es sei jeweils zu prüfen, ob nach der Sachlage im Einzelfall

ein Nachtragshaushaltsgesetz habe herbeigeführt werden können; ein entsprechendes Verfahren sehe § 47a Abs. 3 LTGO vor.

Mit dem Schreiben vom 09.11.2006 habe der Antragsgegner Ziff. 1 diesen Anforderungen nicht genügt. Es enthalte keine offene Fragestellung, sondern gebe vielmehr die eigene Einschätzung der Rechtslage wieder. Der Antragsgegner Ziff. 1 habe eine Antwort des Präsidenten des Landtags nicht erwartet; er habe vielmehr dessen Antwort vorweggenommen und seine Absicht bekundet, die Verpflichtungserklärung bereitzustellen. Das Schreiben habe nicht dem verfassungsmäßigen Ziel gedient, die gesetzgeberische Mittelbewilligung zu eruieren; es könne sich höchstens um eine „rhetorische“ Anfrage handeln.

Die zur Finanzierung der flächendeckenden Übertragung der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger erforderliche Verpflichtungsermächtigung als eine außerplanmäßige Ausgabe nach Art. 81 LV sei nicht unvorhergesehen im Sinne der genannten Vorschrift. Das zu finanzierende Projekt sei seit Jahren diskutiert worden. Spätestens seit der Ausschreibung vom 20.05.2006 sei das Bedürfnis objektiv vorhersehbar gewesen. Auch die finanziellen Details der Vereinbarung mit dem freien Träger hätten sich seit mehreren Monaten abgezeichnet. Mit der Entscheidung des Ministerrats vom 20.11.2006 hätten alle finanziellen Aspekte des Generalvertrags dem Antragsgegner Ziff. 1 bekannt sein müssen.

Ebenso wenig bestehe ein unabweisbares Bedürfnis für die geplante Ausgabe. Voraussetzung für die Unabweisbarkeit sei zum einen, dass die Ausgabe unbedingt notwendig im Sinne des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sei. Eine Vertragsstrafe für den Fall einer - vergaberechtlich möglichen - Verschiebung des Vertragsbeginns sei wegen des in der Ausschreibung enthaltenen Vorbehalts der Verfügbarkeit der Mittel ausgeschlossen. Auch hätte sich eine Übergangslösung für die Bezirke finden lassen, in denen aufgrund der Pilotphase die N. gGmbH bereits tätig gewesen sei. Es fehle auch am Element der Dringlichkeit, weil die Verabschiedung eines Nachtragshaushalts gerade aufgrund des vereinfachten Verfahrens nach § 47a LTGO möglich gewesen wäre und deshalb eine zeitliche Unaufschiebbarkeit nicht gegeben gewesen sei. Der Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes hätte unmittelbar an den Finanzausschuss überwiesen werden können, der am

23.11.2006, somit drei Tage nach der Sitzung des Ministerrats am 20.11.2006, getagt habe; für den Fall, dass die Regierung gänzlich unvorbereitet auf den Abschluss des Generalvertrags gewesen wäre und drei Tage nicht ausgereicht hätten, wäre der Vorsitzende des Finanzausschusses zur Einberufung einer Sondersitzung bereit gewesen. Diese Sitzung hätte spätestens am 14.12.2006 vor Beginn der letzten Plenarsitzung des Landtags stattfinden können. Schließlich habe die Regierung durch die Terminierung bei der Ausschreibung selbst eine Situation heraufbeschworen, die sie nun als sachliche Rechtfertigung für das Notbewilligungsrecht anführe.

Die Antragsgegnerin Ziff. 2 habe dem Antragsgegner Ziff. 1 den Weg des Art. 81 LV freigegeben, obwohl zeitgerecht durch einen Nachtragshaushalt die Rechtsgrundlage für die Ausgabe hätte geschaffen werden können, damit habe auch sie das Budgetrecht des Parlaments verletzt.

Des Weiteren nimmt die Antragstellerin Bezug auf die „Denkschrift 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005“ des Rechnungshofs Baden-Württemberg vom 26.04.2007; dort wird zu den in Streit stehenden Vorgängen Stellung genommen (S. 33 ff.) und die Ansicht vertreten, dass die Voraussetzungen des Art. 81 LV nicht vorgelegen hätten.

3. Die Antragsgegner beantragen,

die Anträge zurückzuweisen.

Sie tragen vor:

Der Antragsgegner Ziff. 1 habe mit dem Schreiben vom 09.11.2006 seinen verfassungsrechtlichen, von § 47a Abs. 3 LTGO konkretisierten Kommunikations- und Konsultationspflichten gegenüber dem Landtag Genüge getan. Das Schreiben habe eine Anfrage im Sinne der angeführten Bestimmung enthalten, die dem Landtag auch noch ausreichend Zeit gelassen habe, über seine Möglichkeit einer Bewilligung der außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung zu befinden. Die verwendeten Formulierungen entsprächen einer langjährigen und unbeanstandeten Staatspraxis.

Um eine bloß „rhetorische Anfrage“ habe es sich schon wegen des ausdrücklichen Hinweises auf § 47a Abs. 3 LTGO nicht gehandelt.

Ein Bedarf für eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung habe vorgelegen; dies entscheide sich in den Grenzen offensichtlicher Unvertretbarkeit im Wesentlichen nach politischen Wertungen. Der Vertrag mit dem freien Träger habe noch im Jahr 2006 geschlossen werden müssen, um einen nahtlosen Übergang der Aufgaben nach dem Auslaufen des Pilotprojekts zu ermöglichen. Anderenfalls hätten binnen weniger Wochen sämtliche Strukturveränderungen in den Pilotbezirken rückgängig gemacht werden müssen. Darüber hinaus wäre auch eine Verkürzung des Leistungszeitraums durch Verschiebung des Leistungsbeginns vergaberechtlich nicht möglich gewesen, denn der Leistungszeitraum sei eine wesentliche Grundlage der Ausschreibung und ein wichtiges Kriterium für die Kalkulation potenzieller Bieter.

Der Bedarf sei auch unvorhergesehen gewesen. Für die Vorhersehbarkeit sei entscheidend, dass der Finanzminister oder die Regierung den Bedarf nicht zu sehen bekommen oder nicht gesehen hätten oder im Zweifel auch nicht hätten vorhersehen können. Auch führe die Anmeldung eines Bedarfs durch ein Fachressort nicht unmittelbar dazu, dass der entsprechende Bedarf für den Finanzminister vorhersehbar sei. Nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit, der die Überschätzung der Einnahmen genauso wie die Unterschätzung der Ausgaben verbiete, sei der Finanzminister zur Prüfung der Haushaltsreife der in den Anforderungen angeführten Ansätze verpflichtet. Hiernach sei der Bedarf weder im Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplans 2005/2006, der mit Gesetz vom 01.03.2005 festgestellt worden sei, noch bei der Aufstellung des Nachtragshaushaltsplans (Gesetz vom 01.12.2005) - auf diese Zeitpunkte sei in diesem Zusammenhang abzustellen - vorhersehbar gewesen. Zu diesen Zeitpunkten sei das Pilotprojekt noch nicht abgeschlossen gewesen. Preisvorstellungen für den Flächenbetrieb habe es auch im September 2005 noch nicht gegeben. Selbst wenn auch auf die Phase des Haushaltsvollzugs abgestellt würde, wäre aus der Sicht der Antragsgegner ein haushaltsreifer Voranschlag für die außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung frühestens am 10.11.2006 vorhersehbar gewesen. Zwar habe das Finanzministerium die Notwendigkeit einer Verpflichtungsermächtigung dem Grunde nach schon im Dezember 2005/Januar 2006 gesehen. Es habe jedoch Bedenken gegen die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens gegeben. Ein haus-

haltsreifer Ansatz für die Höhe der Verpflichtungsermächtigung sei folglich erst mit Abschluss der Verhandlungen zwischen Justizministerium und Finanzministerium unmittelbar vor der Vorlage des verbindlichen Angebots der N. gGmbH möglich gewesen. Von einem Vertragsschluss habe mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erst seit der Vorlage des abschließenden Angebots vom 10.11.2006 ausgegangen werden können. Die Höhe des zu veranschlagenden Entgelts habe mit der unter dem Gesichtspunkt der Haushaltswahrheit erforderlichen Bestimmtheit nicht früher angesetzt werden können. Insbesondere die Haushaltsvoranschläge des Justizministeriums vom 19.04. und 19.10.2006 für den Staatshaushaltsplan 2007/2008 (Planansatz 2007: 7,527 Mio. EUR; 2008: 7,265 Mio. EUR) hätten die Vorhersehbarkeit der Höhe der Verpflichtungsermächtigung nicht begründet. Mit den zugrundeliegenden Kostenberechnungen habe nur die Größenordnung der zu erzielenden Effizienzrendite ermittelt werden sollen. Die vorzeitige Übernahme der Haushaltsvoranschläge des Justizministeriums in einen Nachtragshaushalt hätte zu einem mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit unvereinbaren, weil überhöhten Ansatz geführt. Überdies hätte ein Nachtragshaushalt der N. gGmbH Hinweise auf das maximal mögliche Entgelt gegeben und die Verhandlungsposition des Justizministeriums erheblich geschwächt. Schließlich sei auch aufgrund des als wettbewerblicher Dialog durchgeführten Vergabeverfahrens ein Voranschlag für die außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung frühestens mit der Vorlage des endgültigen Angebots der N. gGmbH am 10.11.2006 vorhersehbar gewesen. Zuvor seien nur die zu erbringenden Leistungen und die Struktur des Entgelts, nicht aber dessen Höhe Gegenstand der Verhandlungen gewesen. Erst danach habe darüber hinaus auch die nach § 7 LHO erforderliche Prüfung der Wirtschaftlichkeit erfolgen können.

Die Verpflichtungsermächtigung sei auch unabweisbar gewesen. Zur Vermeidung eines vertragslosen Zustands in den Pilotbezirken und wegen vergaberechtlicher Risiken sei der Abschluss des Vertrags im Jahr 2006 dringlich gewesen. Ein Nachtragshaushalt hätte nicht mehr rechtzeitig aufgestellt werden können. Nach Vorliegen der Voraussetzungen für eine haushaltsreife Verpflichtungsermächtigung habe der Ministerrat sich frühestens in der Sitzung vom 20.11.2006 mit der politisch bedeutsamen Angelegenheit befassen können. Auch bei Anwendung des vereinfachten Verfahrens für Nachtragshaushalte gem. § 47a Abs. 1 LTGO hätte der Finanzausschuss in seiner nächsten regulären Sitzung am 23.11.2006 mangels Einhaltung der

dreitägigen Frist nach § 42 Abs. 2 LTGO nicht mehr über den Nachtragshaushalt beraten können. Die Verabschiedung eines Nachtragshaushalts in Rahmen einer Sondersitzung des Finanzausschusses und des Landtags sei gleichfalls nicht mehr möglich gewesen. Denn aus der maßgeblichen Sicht des Antragsgegners Ziff. 1 seien beide zur Durchführung einer solchen Sondersitzung nicht bereit gewesen. Das Schreiben vom 09.11.2006 sei vom Landtag nicht beantwortet worden. Auch der Vorsitzende des Finanzausschusses habe schon vor der regulären Sitzung des Ausschusses eine Sondersitzung nicht angeboten; aus den Äußerungen des Vorsitzenden in der Sitzung vom 23.11.2006 ergebe sich ebenso wenig, dass der Finanzausschuss bereit gewesen wäre, sich in dieser Sitzung oder im Rahmen einer Sondersitzung mit einem möglichen Nachtragshaushalt zu befassen.

Der Antrag Ziff. 2 sei ebenfalls unbegründet. Die Bewilligung der außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung durch den Antragsgegner Ziff. 1 sei verfassungsgemäß. Aus diesem Grund sei ebenso verfassungsgemäß, dass die Antragsgegnerin Ziff. 2 der Einwilligung des Antragsgegners Ziff. 1 in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung zugestimmt und dem Landtag ein Nachtragshaushaltsgesetz nicht vorgelegt habe.

4. Der Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen (vgl. LT-Drs. 14/1027).

B.

Die nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV, § 8 Abs. 1 Nr. 1 StGHG statthaften Anträge sind auch im Übrigen zulässig (I.) und begründet (II., III.).

I.

1. Die Antragstellerin als Fraktion im Landtag wird durch die Geschäftsordnung des Landtags mit eigenen Zuständigkeiten ausgestattet und ist somit andere Beteiligte im Sinne von Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 LV, § 44 StGHG (stRspr des StGH, siehe zuletzt Urt. vom 26.07.2007 - GR 2/07 -; Urt. vom 20.11.1996 - GR 2/95 -, ESVGH 47, 1). Die Regierung ist als oberstes Landesorgan beteiligten-

fähig. Ob der Finanzminister aufgrund der ihm durch Art. 81 Satz 1 LV verliehenen Rechtsstellung als oberstes Landesorgan einzustufen ist (so wohl Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 81 Rn. 3 a.E.; für die rh.-pf. LV siehe VerFGH RP, Urt. vom 26.05.1997 - VGH O 11/96 -, AS 26, 4 <8>; für das GG siehe etwa Wieland in: Dreier <Hg.>, GG, Bd. 3, 1998, Art. 93 Rn. 50) oder ob diese Qualifikation den in § 44 StGHG genannten Institutionen vorbehalten ist, kann dahinstehen. Denn er ist jedenfalls als von der Landesverfassung mit besonderen Rechten ausgestatteter Teil des obersten Landesorgans „Regierung“ und folglich als anderer Beteiligter einzustufen (offengelassen in StGH, Urt. 14.03.1985 - GR 1/83 -, ESVGH 35, 161 <162>; vgl. Maurer, a.a.O., Rn. 26 f.; Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl., 2001, § 26 Rn. 995).

2. Die Antragstellerin ist antragsbefugt im Sinne von § 45 Abs. 1 StGHG. Sie kann das Budgetrecht des Landtags als ein Recht des Gesamtorgans, dem sie angehört, im Wege der Prozessstandschaft geltend machen (vgl. StGH, Urt. vom 20.11.1996 - GR 2/95 -, ESVGH 47, 1 <4>; zum Bundesrecht siehe zuletzt BVerfG, Urt. vom 03.07.2007 - 2 BvE 2/07 - <juris> Rn. 30; BVerfGE 113, 113 <120>, jeweils m.w.N.; Benda/Klein, a.a.O., § 26 Rn. 1020 ff.). Sie hat auch die Möglichkeit einer Verletzung dieses - mit der entsprechenden Norm der Landesverfassung bezeichneten - Rechts sowohl durch eine Handlung des Antragsgegners Ziff. 1 als auch durch ein Unterlassen bzw. eine Handlung der Antragsgegnerin Ziff. 2 substantiiert dargetan.

3. Die sechsmonatige Antragsfrist nach § 45 Abs. 3 StGHG ist gewahrt.

4. Die Antragstellerin kann sich schließlich auf ein Rechtsschutzbedürfnis berufen; dieses wird aufgrund des auch objektiven Verfahrenszwecks bereits durch die Geltendmachung der Rechtsverletzung indiziert (vgl. Benda/Klein, a.a.O., Rn. 1033 m.N.). Abweichendes folgt nicht aus der Bestimmung des Art. 81 Satz 3 LV, wonach die Genehmigung des Landtags nachträglich einzuholen ist. Auf dieses parlamentarische Verfahren muss sich die Antragstellerin nicht verweisen lassen. Über die Genehmigung, bei der es sich nicht um eine rückwirkende Ermächtigung zur Leistung der Mehrausgaben handelt, die vielmehr den Rechtsgrund der Ausgabenbewilligung unberührt lässt, ist zwar im Sinne eines Prüfungs- und Kontrollrechts nach verfassungsrechtlichen Maßstäben zu entscheiden (vgl. Feuchte, Verfassung des Landes

Baden-Württemberg, 1987, Art. 81 Rn. 16; Braun, a.a.O., Art. 81 Rn. 13; zur vergleichbaren Vorschrift der hess. Verfassung siehe v. Zezschwitz in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Art. 143 Erl. VIII. 1. c, 2. a). Die durch das angestrebte Organstreitverfahren erstrebte abschließende rechtliche Klärung kann sie aber nicht ersetzen (vgl. BVerfGE 45, 1 <30>; 90, 286 <340>, 104, 151 <198>; siehe auch Hess. StGH, Urteil vom 26.07.1978 - P. St. 789 -, ESVGH 28, 136 <139 f.>).

II.

Der Antrag Ziff. 1 ist begründet; denn der Antragsgegner Ziff. 1 hat seine Zustimmung zu der außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung unter Verstoß gegen Art. 81 Satz 2 LV erteilt.

1. Nach Art. 81 Satz 1 LV bedürfen über- und außerplanmäßige Ausgaben der Zustimmung des Finanzministers; sie darf nach Satz 2 nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden.

a) Mit dieser Vorschrift trifft die Landesverfassung Vorsorge für den Fall, dass beim Haushaltsvollzug ein Finanzbedarf auftritt, für den der nach dem Grundsatz der Einzelveranschlagung (Spezialität) gegliederte Haushaltsplan gar keine oder nur eine unzureichende Bewilligung enthält. Damit ermöglicht Art. 81 LV eine Abweichung vom Regelfall der Leistung planmäßiger Ausgaben, die in Übereinstimmung mit den Festsetzungen im Haushaltsplan getätigt werden; dieser Umstand bestimmt das Verständnis und die Auslegung der Norm.

(1) Nach Art. 79 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 LV sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen. Nach Art. 79 Abs. 2 Satz 1 LV wird der Haushaltsplan für ein Rechnungsjahr oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Das parlamentarische Budgetrecht wird dabei wesentlich geprägt durch den verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit, der zugleich den Grundsatz der Wahrheit umfasst. Er zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der vorgängigen Budgetplanung der Regierung und der nachfolgenden Budgetentscheidung und –kontrolle des Landtags zu

unterstellen und so das Haushaltsbewilligungsrecht als eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle wirksam auszugestalten (vgl. zuletzt BVerfG, Urt. vom 09.07.2007 - 2 BvF 1/04 - <juris> Rn. 75 m.w.N.). Denn der Haushaltsplan erschöpft sich nicht nur in seiner finanzwirtschaftlichen Ordnungsfunktion, sondern trifft als staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform in seiner politischen Programmfunktion wesentliche wirtschaftliche, konjunktursteuernde und sozialpolitische Grundentscheidungen (vgl. BVerfGE 45, 1 <32>; 70, 334 <365>; Feuchte, a.a.O., Art. 79 Rn. 20; Gröpl, a.a.O., Art 110 Rn. 37 ff.).

(2) Aus dieser für das parlamentarische Regierungssystem herausragenden Bedeutung des Budgetrechts des Landtags folgt, dass das eigenständige Ausgabenbewilligungsrecht des Finanzministers nicht gleichrangig neben diesem steht. Vielmehr wird dem Finanzminister nur eine subsidiäre (Not-)Kompetenz eingeräumt, um in dringenden Fällen die Handlungsfähigkeit der Exekutive ungeachtet des grundsätzlichen Vorrangs der Mittelbewilligung durch den Landtag zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 45, 1 <32 ff., 37 f.>). Hieran ist die Auslegung des Art. 81 LV auszurichten; demnach sind dabei strenge Maßstäbe anzulegen.

b) (1) Art. 81 Satz 1 LV benennt als Gegenstand des Zustimmungsrechts nur über- und außerplanmäßige Ausgaben. Überplanmäßige Ausgaben sind solche, die zwar dem Grunde nach in einem Planansatz des Haushalts veranschlagt sind, aber den dort vorgesehenen Betrag einschließlich etwaiger Ausgabereste übersteigen und nicht durch Wenigerausgaben bei deckungsfähigen Mitteln ausgeglichen werden. Als außerplanmäßige Ausgaben sind solche zu bezeichnen, für die der Haushaltsplan keine Zweckbestimmung (Ansatz) enthält und auch kein Ausgabereist vorhanden ist. Das Zustimmungserfordernis gilt darüber hinaus im Interesse der Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts auch für Verpflichtungsermächtigungen, die anders als Ausgabeermächtigungen nicht im laufenden Haushaltsjahr selbst, sondern erst in künftigen Bewirtschaftungsperioden zu kassenwirksamen Ausgaben führen und somit künftige Haushaltsgesetzgeber binden (vgl. hierzu Gröpl in: BK, Art. 112 Rn. 72 f.; Schwarz in: v. Mangoldt/Klein/Starck <Hg.>, GG, 4. Aufl., Bd. 3, 2000, Art. 112 Rn. 16 m.N.). In § 38 Abs. 1 Satz 2 LHO hat der Landesgesetzgeber dies in Erfüllung bundesrechtlicher Verpflichtungen aus §§ 1, 22 Abs. 1 Satz 2 HGrG i.V.m.

Art. 109 Abs. 3 GG ausdrücklich geregelt (vgl. hierzu v. Zezschwitz, a.a.O., Art. 143 Erl. V. 2b).

(2) Die Frage, ob ein Bedürfnis für die Ausgabe bzw. die Verpflichtungsermächtigung besteht, beantwortet sich im Wesentlichen nach politischen Wertungen, deren Inhalt nur darauf überprüft werden kann, ob die Grenze offensichtlicher Unvertretbarkeit überschritten ist. Voller verfassungsgerichtlicher Nachprüfung unterliegt indessen, ob ein Bedürfnis unvorhergesehen und unabweisbar ist. Denn diese Tatbestandsmerkmale enthalten als objektivierbare Maßstäbe eine Kompetenzregelung (vgl. BVerfGE 45, 1 <39>).

(3) Mit diesen Kriterien wird die haushaltsrechtliche Entscheidungsprärogative des Landtags sowohl vergangenheits- als auch zukunftsbezogen gesichert. Weder dürfen die Festlegungen im verabschiedeten Haushaltsplan korrigiert oder gar konterkariert, noch darf die Zuständigkeit des Landtags für einen Nachtragshaushalt unterlaufen werden (vgl. Trzaskalik in: Grimm/Caesar <Hg.>, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 119 Rn. 9).

(4) Das Merkmal der „Unvorhergesehenheit“ nimmt das abgeschlossene Haushaltsaufstellungsverfahren in den Blick, in dem bereits über die im Haushalt zu berücksichtigenden Ausgaben entschieden worden ist. Dem Finanzminister ist es - vorbehaltlich einer Veränderung der Sachlage - grundsätzlich verwehrt, sich mittels des Notbewilligungsrechts über diese früheren Entscheidungen hinwegzusetzen und eine eigenständige Haushaltspolitik und damit auch Ressortpolitik zu betreiben. Bei objektiv unvorhersehbarem Bedarf, der nach der Verabschiedung des Haushaltsplans überraschend auftritt, ist diese Gefahr von vornherein nicht gegeben; der Bedarf ist dann unvorhergesehen. Bei latent vorhandenem, also nicht erst durch nachträglich eintretende Ereignisse hervorgerufenem Bedarf ist jedoch nicht auf die Kenntnis der mittelbewirtschaftenden Stelle oder einzelner Ressortminister abzustellen. Maßgeblich ist allein die Kenntnis der für das Haushaltsverfassungsrecht bedeutsamen Staatsorgane, nämlich Regierung, Finanzminister und Landtag (vgl. BVerfGE 45, 1 <35>). An erster Stelle ist dies nach den rechtlichen Vorgaben über das Aufstellungsverfahren die Kenntnis des Finanzministers, in dessen alleinige Zuständigkeit die Aufstellung des Haushaltsentwurfs fällt (§ 28 Abs. 1 Satz 1 LHO). Hiernach

sind alle Bedarfsanforderungen, die schon in der Aufstellungsphase des Haushalts beim Finanzminister geltend gemacht wurden und die entweder schon durch den Finanzminister im Verfahren nach § 28 Abs. 1 Satz 2 LHO oder bei der Beschlussfassung der Regierung über den Entwurf des Haushaltsplans nach § 29 Abs. 1 LHO keine Berücksichtigung fanden, nicht mehr unvorhergesehen; entsprechendes gilt für weitere Änderungen im Gesetzgebungsverfahren (vgl. BVerfGE 45, 1 <35>; VerfGH RP, Urt. vom 26.05.1997 - VGH O 11/96 -, AS 26, 4 <10 f.>; Schwarz, a.a.O., Art. 112 Rn. 22 f.; Gröpl, a.a.O., Art. 112 Rn. 30 f.; v. Zezschwitz, a.a.O., Art. 143 Erl. VII. 2.b; siehe auch Trzaskalik, a.a.O., Art. 119 Rn. 11).

(5) Die Unabweisbarkeit des Bedürfnisses bestimmt sich zum einen nach der sachlichen Notwendigkeit der Mehrausgaben. Da sich dies in der Regel nicht losgelöst von der Frage des jeweiligen Bedürfnisses beantworten lässt, das als solches nur eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle unterliegt, deckt sich dieses Erfordernis im Wesentlichen mit dem allgemeinen Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip (§ 7 LHO), dem das gesamte staatliche Finanzgebaren unterworfen ist.

Zum anderen muss sich die Mehrausgabe angesichts drohender schwerwiegender Folgen als besonders eilbedürftig und zeitlich unaufschiebbar erweisen. Dies ist bei Beachtung des Gewichts des Budgetrechts des Landtags dann nicht der Fall, wenn es bei vernünftiger Beurteilung der jeweiligen Lage als vertretbar anzuerkennen ist, dass ein Nachtragshaushalt rechtzeitig verabschiedet werden kann, oder wenn die Ausgabemaßnahme bis zum nächsten regulären Haushaltsgesetz zurückgestellt werden kann (vgl. BVerfGE 45, 1 <37>), oder wenn ein noch nicht verabschiedeter Entwurf eines Haushaltsplans im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren noch durch sogenannte Nachschiebelisten geändert werden kann (Gröpl, a.a.O., Art. 112 Rn. 36 m.N.). Zur effektiven Gewährleistung des Vorrangs des parlamentarischen Haushaltsbewilligungsrechts ist der Finanzminister gehalten, im Zweifelsfall beim Landtag nachzufragen, ob eine rechtzeitige Verabschiedung eines Nachtragshaushalts möglich ist. Von dieser Verpflichtung ist er im Interesse der Verfahrensökonomie enthoben bei Beträgen unterhalb einer vom Gesetzgeber festzulegenden Bagatellgrenze (BVerfGE 45, 1 <39>).

Der Gesetzgeber hat nach diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben in § 37 Abs. 1 Satz 3 LHO die Voraussetzungen der Unabweisbarkeit wiedergegeben und nach § 37 Abs. 1 Satz 4 Alt. 1 LHO die Bagatellgrenze im jeweiligen Haushaltsgesetz festgelegt (§ 7 Abs. 1, Abs. 3 StHG 2005/2006 vom 01.03.2005 <GBl. S. 147>: 5 Mio. EUR im Einzelfall). Die Konsultationspflichten des Finanzministers sind in § 47a Abs. 3 LTGO geregelt.

2. Nach den dargestellten Maßstäben hat der Antragsgegner Ziff. 1 die ihm in Art. 81 LV eingeräumten Kompetenzen überschritten. Der Bedarf, der mit der außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung gedeckt werden sollte, war zwar unvorhergesehen; er kann aber nicht als unabweisbar eingestuft werden.

a) Die Frage, ob ein Bedarf unvorhergesehen war, beantwortet sich - wie ausgeführt - grundsätzlich aus der zeitlichen Perspektive der Aufstellung und Verabschiedung des insoweit unzureichenden Haushaltsplans, hier also des vom Landtag am 23.02.2005 beschlossenen Staatshaushaltsgesetzes 2005/2006 vom 01.03.2005. Hier ist indessen die Besonderheit zu beachten, dass der Gesetzgeber die ihm in Art. 79 Abs. 2 Satz 1 LV eröffnete Möglichkeit genutzt und einen Haushaltsplan für zwei Jahre aufgestellt hat. Mit einem sogenannten Doppelhaushalt wird zwar vom Jährlichkeitsprinzip für die Aufstellung abgewichen, bezüglich der Geltungsdauer der jeweiligen Haushaltspläne verbleibt es aber beim Grundsatz der Jährigkeit für die Phase des Haushaltsvollzugs und für den Geltungszeitraum der Ermächtigungen. Ein Doppelhaushalt ist hinsichtlich des zweiten Haushaltsjahres allerdings mit größeren Prognoserisiken behaftet, was den Grundsatz der Haushaltswahrheit und damit das parlamentarische Budgetrecht in Mitleidenschaft ziehen kann (vgl. Gröpl, a.a.O., Art. 110 Rn. 124 ff.). Dem wird in der Staatspraxis durch die regelmäßige Verabschiedung eines Nachtragshaushalts für das zweite Haushaltsjahr begegnet, der den ursprünglichen Haushaltsplan (Stammhaushalt) abändert. Auf die Aufstellung und den Beschluss des Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2006 vom 01.12.2005 (GBl. S. 697) ist demnach letztlich abzustellen.

Vor der Verabschiedung des Nachtragshaushalts als dem für die Frage der Unvorhersehbarkeit im Sinne von Art. 81 LV maßgeblichen Zeitpunkt lag eine entspre-

chende Mittelanforderung des Justizministeriums aber noch nicht vor. Durch den Grundsatzbeschluss des Ministerrats zur Justizreform vom 16.12.2003 stand zwar der politische Wille zur flächendeckenden Übertragung der Bewährungs- und Gerichtshilfe fest. Mit der zeitlichen Planung des Pilotprojekts kam auch die Absicht - jedenfalls des Justizministeriums - zum Ausdruck, noch im Jahre 2006 zu einem Vertragsabschluss zu kommen, um nahtlos an die Pilotphase anknüpfen zu können. Deshalb konnte auch das Finanzministerium damit rechnen, dass noch während des Haushaltsjahres 2006 eine Verpflichtungsermächtigung erforderlich sein werde. Dies ersetzt aber eine bezifferte Anforderung nicht, die in ihrer Größenordnung auf einer verlässlichen Tatsachengrundlage beruht.

Unerheblich ist, ob das Justizministerium in der Lage gewesen wäre, die seinem Voranschlag zum Haushaltsplan 2007/2008 zugrunde liegende Vollkostenrechnung vom April 2006 schon früher vorzunehmen; denn auch ungeachtet der Frage, ob ein eventuelles Versäumnis dem Antragsgegner Ziff. 1 zugerechnet werden könnte, kommt es bei der Beurteilung der „Unvorhergesehenheit“ auf ein Verschulden nicht an. Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen zur Abwehr von Missbräuchen Ausnahmen bei offensichtlicher Nachlässigkeit in der Haushaltsplanung möglich sind (siehe hierzu etwa v. Zezschwitz, a.a.O., Art. 143 Erl. VII. 2.c), bedarf hier keiner Vertiefung. Im Zeitpunkt der Aufstellung und Verabschiedung des Nachtragshaushalts im Dezember 2005 kann sich angesichts des damaligen Stands der Planungen und der insgesamt noch zur Verfügung stehenden Zeit eine solche Fragestellung nicht ergeben.

b) Die Zustimmung zur außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung genügt in-
dessen den Voraussetzungen der Unabweisbarkeit nach Art. 81 Satz 2 LV nicht.

(1) Die sachliche Notwendigkeit der finanziell abzusichernden Aufgabe begegnet im Rahmen der insoweit eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Prüfungsdichte keinen Bedenken. Ein Verstoß gegen das allgemeine Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot wird weder behauptet noch ist dies sonst ersichtlich. Die Vermeidung eines „Hin und Her“, das im Falle eines nicht nahtlosen Übergangs von der Pilotphase zur endgültigen Aufgabenübertragung entstünde, ist nicht zuletzt unter diesem Aspekt vorzuziehen.

(2) Die Finanzierung im Wege einer außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung war aber in zeitlicher Hinsicht nicht unabweisbar.

(2.1) Es spricht viel dafür, dass ein Vertragsschluss noch im Jahre 2006 insbesondere zur Vermeidung großer organisatorischer Schwierigkeiten dringend geboten war und es deshalb zur haushaltsrechtlichen Absicherung einer vorherigen Verpflichtungsermächtigung bedurfte. Bei gehöriger Bemühung seitens der Antragsgegner hätte indessen ein vorrangiger Nachtragshaushalt mit einem entsprechenden Ansatz noch rechtzeitig verabschiedet werden können.

Gegenteiliges wird allein durch das Schreiben des Antragsgegners Ziff. 1 vom 09.11.2006 und die darauf erfolgten oder unterbliebenen Reaktionen nicht belegt. Die Formulierungen bringen deutlich zum Ausdruck, dass der Antragsgegner Ziff. 1 nicht gewillt war, der Handlungsalternative der Verabschiedung eines Nachtragshaushalts näherzutreten. Zwar hat er damit seiner in § 47a Abs. 3 LTGO normierten Konsultationspflicht insoweit genügt, als der Landtag von dem behaupteten dringlichen Mehrbedarf in Kenntnis gesetzt worden ist; indessen enthält sein Schreiben nicht die in § 47a Abs. 3 LTGO geforderte Anfrage. Schon angesichts des von ihm selbst betonten gesteigerten Zeitdrucks durfte sich der Antragsgegner Ziff. 1 nicht auf die bloße Anzeige seiner beabsichtigten Vorgehensweise beschränken und sein weiteres Tätigwerden von einer ausdrücklichen Aufforderung des Landtags zur Vorlage eines Entwurfs eines Nachtragshaushalts abhängig machen.

Aus dem Grundsatz der Organtreue als dem Gebot der Rücksichtnahme auf das vorrangige Haushaltsbewilligungsrecht des Landtags folgt nämlich gerade auch wegen des für den Nachtragshaushalt ebenfalls geltenden ausschließlichen Initiativrechts der Regierung eine Bringschuld der Antragsgegner. Wenn die Zeit drängt, die Verabschiedung eines Nachtragshaushalts angesichts der noch anstehenden Sitzungstermine aber bei realistischer Einschätzung noch möglich erscheint, ist der Antragsgegner Ziff. 1 gehalten, zur Vermeidung weiteren Zeitverlusts den Entwurf eines Nachtragshaushalts unverzüglich vorzubereiten und diesen von der Regierung einbringen zu lassen. Es ist dann Sache des Landtags zu entscheiden, ob das Gesetzgebungs-

verfahren unter Berücksichtigung des in § 47a LTGO geregelten beschleunigten Verfahrens noch fristgerecht abgeschlossen werden kann.

Ein Entwurf eines Nachtragshaushalts hätte zusammen mit dem Entwurf des Staatshaushaltsplans 2007/2008 vom Ministerrat in seiner Sitzung am 07.11.2006 beschlossen werden können. Im Entwurf des Staatshaushaltsplans waren bereits Ansätze für die Zahlung an einen freien Träger für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 enthalten, die vom Antragsgegner Ziff. 1 ungeachtet noch verbleibender Unsicherheiten als veranschlagungsreif angesehen worden sind. Angesichts dieser Tatsache ist nichts dafür dargetan, dass die begehrte Verpflichtungsermächtigung erst nach der Abgabe des endgültigen Angebots der N. gGmbH als haushaltsreif einzustufen war.

Die Realisierung des gesamten Vorhabens war zu diesem Zeitpunkt nicht (mehr) als völlig ungewiss einzustufen. Den Einwänden des Finanzministeriums in Bezug auf die zu erzielende Effizienzrendite war Rechnung getragen worden; abweichende Vorstellungen zum organisatorischen Rahmen wurden vom Finanzministerium nicht mehr verfolgt. Die Möglichkeit eines Scheiterns hat jedenfalls zu diesem Zeitpunkt niemand mehr ernstlich in Erwägung gezogen.

Auch das Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit stand damals einer Veranschlagung nicht entgegen. Aus diesem Gebot folgt vor allem die Pflicht zur Schätzgenauigkeit, die nicht nur bewusst falsche, sondern auch „gegriffene“ Ansätze verbietet, die trotz naheliegender Möglichkeiten besserer Informationsgewinnung ein angemessenes Bemühen um eine realitätsnahe Prognose der zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben vermissen lassen (vgl. BVerfG, Ur. 09.07.2007 - 2 BvF 1/04 - <juris> Rn. 104).

Der Ansatz im Entwurf des Staatshaushaltsplans war in diesem Sinne nicht etwa bloß „gegriffen“. Er beruhte vielmehr in Gestalt der Vollkostenrechnung auf einer verlässlichen Grundlage; dass er nur einen Näherungswert wiedergibt, liegt in der Natur der Sache. Den Antragsgegnern ist allerdings zuzugeben, dass die Genauigkeit des Ansatzes steigt, wenn das endgültige Angebot abgewartet wird. Dies wäre dann geboten, wenn damit die Wirksamkeit der Budgetfunktion im parlamentarischen Regierungssystem gesteigert würde. Eine Optimierung der Schätzgenauigkeit darf aber

nicht um den Preis der Aushebelung des Budgetrechts des Landtags angestrebt werden; dies ist dann der Fall, wenn - wie hier von den Antragsgegnern behauptet - die neuen Erkenntnisse erst zu einem Zeitpunkt zur Verfügung stehen, der die Verabschiedung eines Nachtragshaushalts mit den genaueren Ansätzen nicht mehr erlaubt. Im Übrigen kann den beiden gegenläufigen Anliegen in der Weise Rechnung getragen werden, dass eine erwartete Präzisierung des Ansatzes auch im Laufe der parlamentarischen Beratungen noch „nachgetragen“ wird.

Der Einwand der Antragsgegner, die Verhandlungsposition des Landes gegenüber der N. gGmbH hätte sich bei einem Bekanntwerden des für deren Leistungen veranschlagten (Höchst-)Betrags verschlechtert, überzeugt nicht. Zum einen wäre es schon vom zeitlichen Ablauf nicht zu erwarten gewesen, dass die Landtags-Drucksache mit dem Entwurf des Nachtragshaushalts schon vor dem 10.11.2006 - dem Tag der Angebotsabgabe - an die Öffentlichkeit gelangt wäre. Zum anderen sind solche Erwägungen keine Rechtfertigung für eine verdeckte Haushaltswirtschaft (vgl. zum Problem der Einstellung von Reserven für Besoldungserhöhungen Siekmann in: Sachs <Hg.>, GG, 4. Aufl. 2007, Art. 110 Rn. 55).

(2.2) Eine abweichende rechtliche Bewertung ist schließlich auch dann nicht geboten, wenn die Ansicht der Antragsgegner zugrunde gelegt wird, wonach die Höhe des zu veranschlagenden Entgelts mit der gebotenen haushalterischen Verlässlichkeit erst mit der Angebotsabgabe am 10.11.2006 festgestanden habe. Denn der Antragsgegner Ziff. 1 wäre gleichwohl - wie oben ausgeführt - zur unverzüglichen Vorbereitung eines Entwurfs eines Nachtragshaushaltsgesetzes verpflichtet gewesen, der dann am 20.11.2006 vom Ministerrat hätte beschlossen werden können. Ohne solche auch dem Landtag gegenüber angekündigten Bemühungen kann er sich nicht darauf berufen, dass es aus seiner Sicht an der Bereitschaft des Landtags zur zügigen Behandlung eines Nachtragshaushalts gefehlt habe. Hinsichtlich der zeitlichen Verhältnisse hat die Antragstellerin überzeugend ausgeführt, dass ein Nachtragshaushalt auch dann noch hätte verabschiedet werden können.

III.

Der Antrag Ziff. 2 ist ebenfalls begründet. Denn die Antragsgegnerin Ziff. 2 treffen im Vorfeld einer Zustimmung des Antragsgegners Ziff. 1 zu einer außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung eigenständige verfassungsrechtliche Pflichten; hiergegen hat sie verstoßen.

1. Mit dem Notbewilligungsrecht nach Art. 81 LV ist dem Finanzminister zwar eine verfassungsrechtlich gesicherte Sonderstellung eingeräumt. Art. 81 LV verdrängt jedoch die allgemeine parlamentarische Verantwortung der Regierung für die Finanzpolitik und die Haushaltswirtschaft nicht, die im Initiativrecht der Regierung (Art. 79 i.V.m. Art. 59 Abs. 1 LV), in den Regelungen über die vorläufige Haushaltsführung (Art. 80 LV) und die Zustimmungsbedürftigkeit finanzwirksamer Beschlüsse (Art. 82 LV) sowie in der Bestimmung über die Entlastung der Regierung nach Art. 83 LV ihren Niederschlag findet. Art. 81 LV entlässt den Finanzminister folglich nicht aus den allgemeinen Bindungen an die Kollegialentscheidungen der Regierung (Art. 49 Abs. 2 LV), die im Haushaltswesen als bestimmendes Organ der Exekutive dem Landtag gegenübersteht (vgl. Feuchte, a.a.O., Art. 81 Rn. 6; Braun, a.a.O., Art. 81 Rn. 3, 5; BVerfGE 45, 1 <46 ff.>). Der Finanzminister ist demnach verpflichtet, bei Fragen von grundsätzlicher oder weittragender Bedeutung im Sinne von Art. 49 Abs. 2 a.E. LV einen Beschluss der Regierung herbeizuführen. Eine weittragende Bedeutung in diesem Sinne kann der Entscheidung über über- und außerplanmäßige Mehrausgaben in nicht unbeträchtlicher Höhe zukommen. Lehnt die Regierung deren Bewilligung ab, kann sie durch den Beschluss, einen Nachtragshaushalt einzubringen, die Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts durch den Finanzminister sperren. Billigt sie den Weg über Art. 81 LV, so bildet der Beschluss des Ministerrats, der damit die politische Verantwortung für die Haushaltsüberschreitung übernimmt, die regierungsinterne Ermächtigung für den Finanzminister; die selbstständige Entscheidung des Finanzministers wird dadurch aber nicht ersetzt.

2. Die Antragsgegnerin Ziff. 2 hat mit Beschluss vom 20.11.2006 den Antragsgegner Ziff. 1 gebeten, die notwendigen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Übertragung der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf die N. gGmbH durch die Einwilligung

in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung zu schaffen. Damit hat sie das Vorgehen nach Art. 81 Satz 2 LV freigegeben und dafür die haushaltsrechtliche und politische Verantwortung übernommen. Da die Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts aber nicht vorlagen, hat auch die Antragsgegnerin Ziff. 2 durch den Beschluss vom 20.11.2006 das Haushaltsbewilligungsrecht des Landtags nach Art. 79 LV verletzt.

IV.

Die Entscheidung über die Erstattung der außergerichtlichen Auslagen der Antragstellerin für das nach § 55 Abs. 1 Satz 1 StGHG gerichtskostenfreie Verfahren beruht auf § 55 Abs. 3 StGHG.