



Verkündet am 19. Juli 2023

Stuttgart, den 19. Juli 2023
Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

- Pflughaupt -
Gerichtshauptsekretärin

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Organstreitverfahren

der FDP/DVP-Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg,
vertreten durch den Vorsitzenden Dr. Hans-Ulrich Rülke, MdL, Haus des Landtags,
Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart

verfahrensbevollmächtigt:

- Antragstellerin -

gegen

Landtag von Baden-Württemberg,
vertreten durch die Präsidentin des Landtags Muhterem Aras, MdL
Haus des Landtags, Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart

verfahrensbevollmächtigt:

- Antragsgegner -

wegen

der Beschlüsse des Landtags vom 21. Juli 2021 über das Gesetz über die Feststellung eines Dritten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2021 und über das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Feststellung einer Naturkatastrophe, der Höhe der Ausnahmekomponente und zur Festlegung eines Tilgungsplans nach § 18 Absatz 6 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 24. April 2023

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Prof. Dr. Graßhof
Vizepräsident Dr. Mattes
Gneiting
Fridrich
Leßner
Prof. Dr. Seiler
Prof. Dr. Jäger
Reger
Prof. Dr. Abels

für Recht erkannt:

Der Antrag wird als unzulässig zurückgewiesen.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe

A.

Die FDP/DVP-Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg (Antragstellerin) wendet sich im Organstreitverfahren gegen Beschlüsse des Landtags (Antragsgegner) über eine Kreditaufnahme aus Anlass der Coronavirus-Pandemie im Haushaltsjahr 2021.

I.

Das Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 (Staatshaushaltsgesetz 2020/21 - StHG 2020/21) vom 18. Dezember 2019 (GBl. S. 596) sah zunächst keine (Netto-)Kreditaufnahmen in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 vor. Im Zuge der Coronavirus-Pandemie stellte der Antragsgegner durch das Gesetz zur Feststellung einer Naturkatastrophe, der Höhe der Ausnahmekomponente und zur Festlegung eines Tilgungsplans nach § 18 Absatz 6 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg vom 19. März 2020 (GBl. S. 125; im Folgenden nur noch: Gesetz zur Feststellung einer Naturkatastrophe) fest, dass es sich bei der Coronavirus-Pandemie um eine Naturkatastrophe im Sinne von § 18 Abs. 6 Satz 1 LHO handelte, und bestimmte die Ausnahmekomponente zunächst auf 5.000.000.000 Euro und durch das Änderungsgesetz vom 15. Oktober 2020 (GBl. S. 867) sodann auf 7.198.000.000 Euro. Durch zwei Nachträge zum Staatshaushaltsplan, zuletzt durch das Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 15. Oktober 2020 (GBl. S. 868), wurde das Finanzministerium ermächtigt, im Haushaltsjahr 2020 Kredite unter anderem in Höhe der Ausnahmekomponente am Kreditmarkt aufzunehmen.

Durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Feststellung einer Naturkatastrophe vom 22. Juli 2021 (GBl. S. 659) wurde die Ausnahmekomponente nochmals von 7.198.000.000 Euro auf 8.139.719.000 Euro erhöht. Der Erhöhungsbetrag von 941.719.000 Euro entfiel auf das Haushaltsjahr 2021. Das Gesetz über die Feststellung eines Dritten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für

das Haushaltsjahr 2021 vom 22. Juli 2021 (GBl. S. 613) ermächtigte das Finanzministerium, weitere Kredite unter anderem in Höhe der Ausnahmekomponente von 941.719.000 Euro am Kreditmarkt im Haushaltsjahr 2021 aufzunehmen. Die Gesetze wurden, unter anderem gegen die Stimmen der Antragstellerin, in der Sitzung des Landtags am 21. Juli 2021 mehrheitlich verabschiedet.

II.

1. Gegen beide Gesetzesbeschlüsse vom 21. Juli 2021 wendet sich die Antragstellerin im Organstreitverfahren mit ihrem Antrag vom 17. Januar 2022. Sie beantragt

festzustellen, dass der Antragsgegner durch die Gesetzesbeschlüsse vom 21. Juli 2021 über die Feststellung eines Dritten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2021 (LT-Drs. 17/559) und zur Änderung des Gesetzes zur Feststellung einer Naturkatastrophe (LT-Drs. 17/560) die Rechte der Antragstellerin sowie die Rechte des Antragsgegners aus Art. 79 Abs. 1 bis 4 LV (Budgetrecht), Art. 84 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 bis 4 LV („Schuldenbremse“) und Art. 83 Abs. 2 Satz 1 LV (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) verletzt hat.

Sie macht geltend, durch die angegriffenen Gesetzesbeschlüsse sei gegen das Recht der Antragstellerin und des Antragsgegners, den Haushaltsplan festzustellen, verstoßen worden. Außerdem sei das Budgetrecht nach Art. 79 LV durch die Missachtung der sog. Schuldenbremse verletzt worden. Das als verletzt gerügte Budgetrecht in Verbindung mit dem Mechanismus der Schuldenbremse stehe nicht nur dem Landtag insgesamt zu, sondern auch den Fraktionen. Aus der Wächterrolle der Oppositionsfraktionen folge ein eigenes wehrhaftes Recht.

Jedenfalls sei die Antragstellerin berechtigt, in Prozessstandschaft die Rechte des Antragsgegners geltend zu machen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei eine Fraktion in bestimmten Fällen befugt, Rechte des Parlaments in Prozessstandschaft geltend zu machen. Das Bundesverfassungsgericht stelle dabei die Wächterrolle der Oppositionsfraktionen in den Vordergrund. Die Zuerkennung der Be-

fugnis zur Prozessstandschaft sei sowohl Ausdruck der Kontrollfunktion des Parlaments als auch Instrument des Minderheitenschutzes. Die Wächterrolle sei umso eher erforderlich, je gravierender die Eingriffe in die Rechte des Landtags seien. Maßstab für die Zulässigkeit müsse daher sein, ob der Landtag sich in einer der Verfassung in besonderem Maße widersprechenden Weise Kompetenzen anmaße bzw. diese überschreite und sich in besonderer Weise rechtswidrig verhalte. Je gravierender und offenkundiger die gerügte Rechtsverletzung des Landtags sei, desto eher liege es nahe, eine Prozessstandschaft anzuerkennen. Je gewichtiger das Recht sei, dessen Verletzung gerügt werde, desto eher komme eine Prozessstandschaft in Betracht.

Hier liege ein gravierender Verstoß vor, denn das parlamentarische Budgetrecht sei Kernelement der demokratischen Legitimierung und Gewaltenteilung. Die Oppositionsfractionen müssten den Landtag vor einer Aushöhlung dieses (wohl) wichtigsten Instruments der Regierungskontrolle bewahren können. Das Budgetrecht sei zudem offensichtlich verletzt. Der Haushaltsgesetzgeber sei seinen Darlegungslasten ersichtlich nicht hinreichend nachgekommen. Zudem habe er eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage angenommen, die tatsächlich nicht vorgelegen habe. Für die Zulässigkeit der Prozessstandschaft im vorliegenden Fall spreche außerdem, dass ein dringender Klärungsbedarf hinsichtlich des Vorgehens des Landtages bestehe. Eine Prozessstandschaft zu verneinen, zöge in der derzeitigen parlamentarischen Situation überdies eine verfassungsrechtlich bedenkliche Rechtsschutzlücke nach sich.

2. Der Antragsgegner beantragt, den Antrag als unzulässig zurückzuweisen, hilfsweise als unbegründet abzulehnen.

Er meint, die Antragstellerin sei nicht antragsbefugt. Das Budgetrecht nach Art. 79 LV stehe nur dem Landtag als Gesamtorgan, nicht aber den Fraktionen zu. Die vom Staatsgerichtshof im Urteil vom 20. November 1996 (- GR 2/95 -, ESVGH 47, 1, 3 f.) angedeutete Möglichkeit einer Antragsbefugnis bei weitgehender Aushöhlung des Budgetrechts scheidet hier schon aus tatsächlichen Gründen aus. Denn der Dritte Nachtragshaushalt ermächtigt lediglich zu einer vergleichsweise geringen Kreditaufnahme von rund 942.000.000 Euro. Die Antragstellerin könne auch aus Art. 84 LV und dem Konzept der Schuldenbremse keine eigenen Rechte herleiten. Die Verfassung habe die einzelne Fraktion nicht zum Wächter über die Schuldenbremse gemacht.

Die Antragstellerin könne ihre Antragsbefugnis auch nicht aus einer Prozessstandschaft für den Landtag ableiten. In den Fällen, in denen das Bundesverfassungsgericht ausnahmsweise einen prozessstandschaftlichen Insichprozess zugelassen habe, seien Kompetenzen dauerhaft und umfassend auf Dritte, die ihrerseits nicht an das Grundgesetz gebunden seien, verlagert oder faktisch verschoben worden. Ein solcher Fall liege hier nicht vor. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung sei nicht auf Dritte übertragen worden. Der Landtag habe auf sein Budgetrecht nicht verzichtet, sondern es selbst ausgeübt. Die Neuverschuldung schränke zwar die Handlungsfähigkeit des Parlaments faktisch ein, sei aber nicht mit Kompetenzübertragungen auf inter- oder supranationale Organisationen vergleichbar. Angesichts der Kreditermächtigung von weniger als einer Milliarde Euro drohe auch keine Erosion der Gestaltungsmacht. Die Opposition im Landtag sei zahlenmäßig groß genug, um alle in der Verfassung vorgesehenen Minderheitenrechte auszuüben. Die Parteienlandschaft im Landtag habe sich in den letzten Jahren nicht dergestalt geändert, dass die Prozessstandschaft zugelassen werden müsse, um eine bedenkliche Rechtsschutzlücke zu schließen.

3. Die Beteiligten haben in der mündlichen Verhandlung übereinstimmend vorgetragen, dass die Kreditermächtigung in Höhe von 941.719.000 Euro von der Exekutive im Haushaltsjahr 2021 nicht in Anspruch genommen wurde. Zudem sei die Ermächtigung durch § 4 Abs. 15 und Abs. 16 des Staatshaushaltsgesetzes 2022 vom 22. Dezember 2021 (GBl. S. 1012) wieder „zurückgenommen“ worden.

B.

Der Antrag ist unzulässig.

Die angegriffenen Gesetzesbeschlüsse sind zwar taugliche Antragsgegenstände (vgl. VerfGH, Urteil vom 13.12.2017 - 1 GR 29/17 -, Juris Rn. 39; StGH, Urteil vom 9.3.2009 - GR 1/08 -, Juris Rn. 75). Antragstellerin und Antragsgegner sind gemäß Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 LV, § 8 Abs. 1 Nr. 1, § 44 VerfGHG im Organstreitverfahren auch beteiligtenfähig (VerfGH, Urteil vom 13.12.2017 - 1 GR 29/17 -, Juris Rn. 48). Die Antragstellerin ist jedoch nicht antragsbefugt. Sie hat eine Verletzung eigener Rechte oder Rechte des Landtags nicht hinreichend dargetan.

I.

Bei dem Organstreit handelt es sich um eine kontradiktorische Streitigkeit, die maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis dient. Ein Verfassungsrechtsverhältnis liegt vor, wenn auf beiden Seiten des Streits Verfassungsorgane oder Teile von Verfassungsorganen stehen und um wechselseitige verfassungsrechtliche Positionen im Verhältnis zueinander streiten (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 4.7.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. -, BVerfGE 118, 277, 318, Juris Rn. 191). Kern des Organstreitverfahrens ist auf Seiten des Antragstellers die Durchsetzung der geltend gemachten eigenen oder fremden Rechte. Anders als die abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LV, §§ 48 ff. VerfGHG eröffnet der Organstreit daher nicht die Möglichkeit einer objektiven Beanstandungsklage. Für eine allgemeine, von den Rechten des Antragstellers losgelöste Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme ist im Organstreit kein Raum (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 11.12.2018 - 2 BvE 1/18 -, BVerfGE 150, 194 Rn. 18 und Urteil des Zweiten Senats vom 2.3.2021 - 2 BvE 4/16 -, BVerfGE 157, 1 Rn. 57, jeweils m.w.N.).

Rechte im Sinne des § 45 Abs. 1 VerfGHG sind allein diejenigen Rechte, die dem Antragsteller oder dem Organ, dem er angehört, von der Verfassung zur ausschließlich eigenen Wahrnehmung oder zur Mitwirkung übertragen sind oder deren Beachtung erforderlich ist, um die Wahrnehmung seiner Kompetenzen und die Gültigkeit seiner Akte zu gewährleisten (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 2.7.2019 - 2 BvE 4/19 -, BVerfGE 151, 191 Rn. 21 und Urteil des Zweiten Senats vom 2.3.2021 - 2 BvE 4/16 -, BVerfGE 157, 1 Rn. 58, m.w.N.).

Eine Rechtsverletzung ist im Sinne von § 45 Abs. 1 VerfGHG geltend gemacht, wenn nach dem Vorbringen des Antragstellers eine Rechtsverletzung zumindest möglich ist (VerfGH, Beschluss vom 31.3.2020 - 1 GR 21/20 -, Juris Rn. 5). Sie darf - anders gewendet - nicht von vornherein ausgeschlossen sein (VerfGH, Urteil vom 20.1.2022 - 1 GR 37/21 -, Juris Rn. 29). Die Rechtsverletzung muss zu diesem Zweck schlüssig dar-

gelegt werden. Es ist eine über die bloße Bezeichnung der Zulässigkeitsvoraussetzungen hinausgehende nähere Substantiierung der Begründung erforderlich (VerfGH, Urteil vom 20.1.2022 - 1 GR 37/21 -, Juris Rn. 35; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 2.3.2021 - 2 BvE 4/16 -, BVerfGE 157, 1 Rn. 61 m.w.N.).

II.

Die Antragstellerin hat die Möglichkeit, durch die angegriffenen Handlungen des Antragsgegners in eigenen Rechten als Fraktion verletzt worden zu sein, nicht dargetan.

Das Budgetrecht aus Art. 79 LV stellt ausschließlich ein Recht des Landtags als Gesamtorgan dar, nicht jedoch ein eigenes Recht der Fraktionen (StGH, Urteil vom 20.11.1996 - GR 2/95 -, ESVGH 47, 1, 3; VerfGH, Urteil vom 20.1.2022 - 1 GR 37/21 -, Juris Rn. 30). Auch die von der Antragstellerin beanspruchte Wächterrolle als Oppositionsfraktion begründet - ungeachtet der Frage einer möglichen Prozessstandschaft (vgl. unten III.) - keine eigenen Rechte der Antragstellerin in Bezug auf das Budgetrecht.

Soweit der Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 20. November 1996 (- GR 2/95 -, ESVGH 47, 1, 3 f.) angedeutet hat, dass eine Verletzung von Fraktionsrechten in Betracht komme, wenn das Budgetrecht des Landtags derart ausgehöhlt werde, dass die parlamentarischen Rechte der Fraktion hierdurch verletzt oder unmittelbar gefährdet würden, hält der Verfassungsgerichtshof daran in dieser Form nicht fest. Die eigenen Rechte und Pflichten der Fraktionen beschränken sich auf eine Mitwirkung im innerparlamentarischen Raum (StGH, Urteile vom 20.11.1996 - GR 2/95 -, ESVGH 47, 1, 3 und vom 19.5.2000 - GR 2/99 -, ESVGH 51, 8, 10, Juris Rn. 20; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5.4.1952 - 2 BvH 1/52 -, BVerfGE 1, 208, 229, Juris Rn. 69; VerfGH Berlin, Beschluss vom 22.11.1993 - VerfGH 18/93 -, LVerfGE 1, 160, 165, Juris Rn. 18). Die innerparlamentarischen Mitwirkungsrechte der Fraktionen setzen zwar Kompetenzen des Gesamtorgans im Verfassungsgefüge voraus, bleiben aber jedenfalls von einer Beschränkung einzelner Zuständigkeiten des Gesamtorgans grundsätzlich unberührt (vgl. auch BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27.4.1982 - 2 BvH 1/81 -, BVerfGE 60, 319, 327 f., Juris Rn. 35).

III.

Die Antragstellerin ist auch nicht antragsbefugt, soweit sie sich auf Rechte des Landtags beruft. Zwar ist es nicht ausgeschlossen, dass eine Fraktion in Prozessstandschaft für den Landtag dessen Rechte auch in einem gegen den Landtag gerichteten Organstreitverfahren geltend macht. Eine Verletzung von Rechten des Landtags hat die Antragstellerin allerdings nicht dargelegt.

1. Nach § 45 Abs. 1 VerfGH kann der Antragsteller auch Rechte des Organs, dem er angehört, geltend machen (vgl. VerfGH, Urteil vom 13.12.2017 - 1 GR 29/17 -, Juris Rn. 51). Grundsätzlich besteht für die Antragstellerin daher die Möglichkeit, als Fraktion im Organstreitverfahren die Verletzung von Rechten des Landtags im Wege der Prozessstandschaft zu rügen (StGH, Urteil vom 20.11.1996 - GR 2/95 -, ESVGH 47, 1, 4), insbesondere auch eine Verletzung des Budgetrechts des Landtags (StGH, Urteil vom 11.10.2007 - GR 1/07 -, ESVGH 58, 37, 38, Juris Rn. 34 und Urteil vom 6.10.2011 - GR 2/11 -, LVerfGE 22, 3, 12 f., Juris Rn. 29, 31 f.).

a) Fraktionen können in Prozessstandschaft für den Landtag dessen Rechte im Grundsatz auch in einem gegen den Landtag gerichteten Organstreitverfahren geltend machen. An der gegenteiligen früheren Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs (StGH, Urteil vom 20.11.1996 - GR 2/95 -, ESVGH 47, 1, 5 f. und Urteil vom 19.5.2000 - GR 2/99 -, ESVGH 51, 8, 13 f., Juris Rn. 36) wird nicht mehr festgehalten.

Der damalige Befund des Staatsgerichtshofs, dass ein solcher Organstreit mit partieller Identität von Antragsteller und Antragsgegner in der Landes- und Bundesverfassungsgerichtsbarkeit nirgends anerkannt sei (StGH, Urteil vom 20.11.1996 - GR 2/95 -, ESVGH 47, 1, 5), ist inzwischen überholt. Namentlich das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren jüngeren Entscheidungen Fraktionen als befugt angesehen, im Wege der Prozessstandschaft für den Bundestag dessen Rechte im Verfahren gegen den Bundestag geltend zu machen.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Rechtsauffassung erstmals im Lissabon-Urteil entwickelt (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30.06.2009 - 2 BvE 2/08 u.a. -,

BVerfGE 123, 267). Es hat dort das Argument des „verbotenen Insichprozesses“ zurückgewiesen. Die in § 64 Abs. 1 BVerfGG vorgesehene Prozessstandschaft stelle den Organstreit vielmehr in die Wirklichkeit des politischen Kräftespiels, in der sich Gewaltenteilung nicht so sehr in der klassischen Gegenüberstellung der geschlossenen Gewaltträger, sondern in erster Linie in der Einrichtung von Oppositions- und Minderheitenrechten verwirkliche. Sinn und Zweck der Prozessstandschaft lägen deshalb darin, der Parlamentsopposition und -minderheit die Befugnis zur Geltendmachung der Rechte des Bundestags nicht nur dann zu erhalten, wenn dieser seine Rechte, insbesondere im Verhältnis zu der von ihm getragenen Bundesregierung, nicht wahrnehmen wolle, sondern auch dann, wenn die Parlamentsminderheit Rechte des Bundestags gegen die die Bundesregierung politisch stützende Parlamentsmehrheit geltend machen wolle. Die Zuerkennung der Prozessstandschaftsbefugnis sei sowohl Ausdruck der Kontrollfunktion des Parlaments als auch Instrument des Minderheitenschutzes (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30.6.2009 - 2 BvE 2/08 u.a. -, BVerfGE 123, 267, 338 f., Juris Rn. 205).

An diesem allgemeinen Maßstab hält das Bundesverfassungsgericht seither fest (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 3.5.2016 - 2 BvE 4/14 -, BVerfGE 142, 25 Rn. 67; Urteil des Zweiten Senats vom 21.6.2016 - 2 BvE 13/13 u.a. -, BVerfGE 142, 123 Rn. 106, 110 f.; Beschluss des Zweiten Senats vom 17.9.2019 - 2 BvE 2/16 -, BVerfGE 152, 8 Rn. 25 f.; vgl. auch Urteile des Zweiten Senats vom 12.9.2012 - 2 BvE 6/12 u.a. -, BVerfGE 132, 195 Rn. 102, 125 und vom 18.3.2014 - 2 BvE 6/12 u.a. -, BVerfGE 135, 317 Rn. 150 sowie Beschluss des Zweiten Senats vom 14.1.2014 - 2 BvE 13/13 u.a. -, BVerfGE 134, 366 Rn. 54).

Die maßgeblichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ergingen im Wesentlichen zu Kompetenzübertragungen auf die Europäische Union (Lissabon-Vertrag: BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30.6.2009 - 2 BvE 2/08 -, BVerfGE 123, 267), zu (behaupteten) Kompetenzzuweisungen durch Organe der Europäischen Union (OMT-Programm der EZB: Urteil des Zweiten Senats vom 21.6.2016 - 2 BvE 13/13 u.a. -, BVerfGE 142, 123) sowie zu Haftungsrisiken aus der Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (Urteile des Zweiten Senats vom 12.9.2012 - 2 BvE 6/12 u.a. -, BVerfGE 132, 195 und vom 18.3.2014 - 2 BvE 6/12 u.a. -, BVerfGE 135,

317). Fraktionen können hiernach eine etwaige Verletzung der aus der Integrationsverantwortung des Art. 23 GG folgenden Rechte und Pflichten des Bundestags im Wege der Prozessstandschaft auch gegenüber dem Parlament geltend machen, um einer drohenden Erosion der künftigen Gestaltungsmacht des Bundestags zu begegnen (vgl. z.B. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21.6.2016 - 2 BvE 13/13 u.a. -, BVerfGE 142, 123 Rn. 111). Im Zusammenhang mit der drohenden Haftung aus Akten der Europäischen Union und aus der Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus hat das Bundesverfassungsgericht ferner die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestags als wehrfähiges Recht anerkannt, das die Fraktionen im Wege der Prozessstandschaft auch gegen den Bundestag geltend machen können (Urteile des Zweiten Senats vom 12.9.2012 - 2 BvE 6/12 u.a. -, BVerfGE 132, 195 Rn. 102; vom 18.3.2014 - 2 BvE 6/12 u.a. -, BVerfGE 135, 317 Rn. 150 und vom 21.6.2016 - 2 BvE 13/13 u.a. -, BVerfG 142, 123 Rn. 110 ff.).

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht den verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition (Urteil des Zweiten Senats vom 3.5.2016 - 2 BvE 4/14 -, BVerfGE 142, 25 Rn. 66 ff.) zum Anlass einer Prozessstandschaft genommen. Eine unter anderem auch gegen den Bundestag gerichtete Prozessstandschaft hat das Gericht schließlich - bei allerdings konkret fehlender Möglichkeit einer Rechtsverletzung - mit Blick auf die Zustimmung des Bundestags zu einem Militäreinsatz unterstellt (Beschluss des Zweiten Senats vom 17.9.2019 - 2 BvE 2/16 -, BVerfGE 152, 8 Rn. 25 f.).

Aus dem Kreis der Landesverfassungsgerichte hat jüngst das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgegriffen und einer Landtagsfraktion die Befugnis zugesprochen, eine mögliche Verletzung des Budgetrechts des Landtags im Rahmen eines Organstreits im Wege der Prozessstandschaft gegen den Landtag geltend zu machen (Urteil vom 24.11.2022 - LVerfG 2/21 -, Juris Rn. 39 ff.; vgl. auch bereits Urteil vom 26.9.2019 - LVerfG 2/18 -, LVerfGE 30, 266, 285 f., Juris Rn. 66 ff.). Gegenstand des Verfahrens war, wie vorliegend, eine in einem Nachtragshaushalt aus Anlass der Coronavirus-Pandemie vorgesehene Erhöhung der Kreditaufnahme.

Im Lichte dieser jüngeren Rechtsentwicklung hält der Verfassungsgerichtshof nicht mehr an der generellen Ablehnung einer Prozessstandschaft der Fraktionen in einem gegen den Landtag gerichteten Organstreitverfahren fest. Insbesondere kann der Antragsbefugnis nicht das vom Bundesverfassungsgericht deutlich zurückgewiesene Argument eines unzulässigen „Insichprozesses“ entgegnet werden (ebenso LVerfG MV, Urteile vom 26.9.2019 - LVerfG 2/18 -, LVerfGE 30, 266, 285, Juris Rn. 67 und vom 24.11.2022 - LVerfG 2/21 -, Juris Rn. 40). Der Organstreit kann vielmehr als Instrument des Minderheitenschutzes auch in eigenen Angelegenheiten des Parlaments in Betracht kommen (ebenso LVerfG MV, Urteile vom 26.9.2019 - LVerfG 2/18 -, LVerfGE 30, 266, 285 f., Juris Rn. 69 und vom 24.11.2022 - LVerfG 2/21 -, Juris Rn. 42).

b) Allerdings kann auch eine im Lichte des Minderheitenschutzes erweiterte Prozessstandschaft das Organstreitverfahren nicht in ein Instrument der allgemeinen Verfassungskontrolle verwandeln. Anknüpfungspunkt ist auch insofern die Möglichkeit einer Verletzung des Gesamtorgans in seinen verfassungsrechtlichen Kompetenzen und Befugnissen (vgl. LVerfG MV, Urteile vom 26.9.2019 - LVerfG 2/18 -, LVerfGE 30, 266, 285, Juris Rn. 68 und vom 24.11.2022 - LVerfG 2/21 -, Juris Rn. 41). Eine Rüge der Verletzung rein objektiv formulierter Verfassungsnormen bleibt unzulässig (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18.3.2014 - 2 BvE 6/12 u.a. -, BVerfGE 135, 317 Rn. 156 f.; Walter, in: Walter/Grünwald, BeckOK, BVerfGG, § 64 Rn. 7 <Bearb.-Stand: 1.12.2022>). Das Verfassungsrecht kennt keinen allgemeinen Gesetzes- oder Verfassungsvollziehungsanspruch, auf den eine Organklage gestützt werden könnte (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 11.12.2018 - 2 BvE 1/18 -, BVerfGE 150, 194 Rn. 18). Auch eine Respektierung sonstigen (Verfassungs-)Rechts kann im Organstreit nicht erzwungen werden; er dient allein dem Schutz der Rechte der Staatsorgane und ihrer Organeile im Verhältnis zueinander, nicht aber einer allgemeinen Verfassungsaufsicht (BVerfG, Beschlüsse des Zweiten Senats vom 11.12.2018 - 2 BvE 1/18 -, BVerfGE 150, 194 Rn. 18 und vom 2.7.2019 - 2 BvE 4/19 -, BVerfGE 151, 191 Rn. 20 sowie Urteil des Zweiten Senats vom 2.3.2021 - 2 BvE 4/16 -, BVerfGE 157, 1 Rn. 57, jeweils m.w.N.).

In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht eine Prozessstandschaft der (Oppositions-)Fraktionen gegen den Bundestag als Antragsgegner bislang vor allem in

solchen Konstellationen anerkannt, in denen spezifische Rechte und Pflichten des Parlamentsganzen in Rede standen, deren Schutz dann aber auch von der Parlamentsminderheit gegen die ebendiese Kompetenzen ausübende Parlamentsmehrheit geltend gemacht werden konnte. Unausgesprochener, aber sachlich tragender Gedanke eines solchen Schutzes des Parlaments auch gegen parlamentseigene Entscheidungen war zumindest in den Fällen, die sich mit der Integrationsverantwortung und der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags befassten, übereinstimmend der Schutz zukünftiger parlamentarischer Gestaltungsmacht gegen bestimmte Folgewirkungen aktueller Mehrheitsentscheidungen. Begünstigte des eingeforderten Schutzes waren demgemäß nicht zuletzt künftige Bundestage, deren Gestaltungsbefugnisse nicht durch irreversible Vorwirkungen früherer verfassungswidriger Entscheidungen beschnitten werden sollen.

In einer solchen Begründung der erweiterten Prozessstandschaft ist zugleich eine innere normative Grenze angelegt. Nicht gemeint sind allgemeine rechtliche, politische oder tatsächliche Bindungen der Nachwelt, wie sie grundsätzlich jeder zukunftsorientierten Gestaltung (und damit namentlich jeder Gesetzgebung) eigentümlich sind. Die generelle Eignung grundsätzlich allen Entscheidens, unabänderliche Konsequenzen nach sich zu ziehen, kann mithin für sich betrachtet nicht genügen, um der parlamentarischen Opposition wehrfähige Rechtspositionen gegenüber dem Parlamentsganzen zu vermitteln. Anders verhält es sich hingegen, wenn und soweit ein Rechtssatz der Verfassung gerade auch auf den Erhalt zukünftiger Entscheidungs- und Gestaltungsmacht des Parlaments abzielt. Im Fall eines derart normativ begründeten Schutzzusammenhangs liegt es nahe, einer Oppositionsfraktion eine Wächterrolle zum Schutz zukünftiger Parlamente zuzusprechen, kraft derer sie möglicherweise verfassungswidrige Vorwirkungen im Organstreitverfahren rügen kann.

c) Den Regelungen zur „Schuldenbremse“ in Art. 84 LV kommt eine derartige normative Schutzwirkung zugunsten zukünftiger Landtage zu. Die Fraktionen können diese Schutzwirkung in Prozessstandschaft auch in Verfahren gegen den Landtag geltend machen (im Ergebnis ebenso Gröpl, NJW 2020, 2523, 2528 Rn. 28; wohl auch Mayer, AöR 136 [2011], 266, 303), sofern die konkret zu beurteilende Kreditaufnahme die haushaltspolitischen Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume künftiger Haushaltsgesetzgeber spürbar beschränkt.

Die „Schuldenbremse“ ist zwar objektives Verfassungsrecht, das als Verbot einer strukturellen Neuverschuldung (vgl. LT-Drs. 16/7462, S. 1) die Handlungsspielräume des aktuellen Haushaltsgesetzgebers einengt. Diese Beschränkungen des aktuellen Haushaltsgesetzgebers in seinen gegenwärtigen Gestaltungs- und Entscheidungsspielräumen dienen jedoch spiegelbildlich der Erhaltung zukünftiger demokratischer Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18.4.1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311, 354 f., Juris Rn. 120; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18.3.2014 - 2 BvE 6/12 u.a. -, BVerfGE 135, 317 Rn. 169, 173). Der mit der „Schuldenbremse“ bewirkte Verlust an heutiger Gestaltungsmacht dient also gerade dem Schutz künftiger Dispositionsmöglichkeiten.

In dieser Sicherung der Gestaltungsmacht künftiger Haushaltsgesetzgeber liegt der erkennbare Sinn und Zweck der „Schuldenbremse“. Ihren Regelungen kommt eine normative Schutzwirkung zugunsten zukünftiger Generationen (vgl. auch Wendt, in: v. Mangoldt/Kein/Starck, GG, 7. Aufl., Art 115 Rn. 11) und der sie repräsentierenden Haushaltsgesetzgeber zu (vgl. auch Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 115 Rn. 2 <Bearb.-Stand: 99. Erg.-Lfg. September 2022>). Art. 84 LV erfüllt auf diese Weise den Regelungsauftrag des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG und lehnt sich dabei ersichtlich an das grundgesetzliche Vorbild an. Dieses war eingeführt worden, weil die zuvor geltenden Bestimmungen des Grundgesetzes zur Begrenzung der Kreditaufnahme ihr Regelungsziel mangels hinreichender Justitiabilität (vgl. BVerfG, Urteile des Zweiten Senats vom 18.4.1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311, 354 f., Juris Rn. 120 und vom 9.7.2007 - 2 BvF 1/04 -, BVerfGE 119, 96, 139 ff., Juris Rn. 128 ff.; Häde, AöR 135 [2010], 541, 548 f.) oder jedenfalls wegen einer nur zurückhaltenden Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht (vgl. Sondervotum BVerfGE 119, 96, 155 ff., Juris Rn. 161 ff.) nicht erreicht und einen starken Anstieg der Schuldenlasten von Bund und Ländern nicht verhindert hatten. Die Grundgesetzänderung sollte vor diesem Hintergrund die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern verbessern und damit die finanziellen Handlungsspielräume zur Erfüllung staatlicher Aufgaben sichern (BT-Drs. 16/12410, S. 1 f.). Die neuen Regelungen sollen auf diese Weise der Generationengerechtigkeit dienen und zu einer nachhaltigen Senkung der Schuldenstandquote sowie der relativen Zinsbelastung führen (BT-Drs. 16/12410, S. 6 f.; LT-Drs. 16/7462, S. 5). Dreh- und

Angelpunkt dieser Neukonzeption ist eine tatbestandlich präzisere Fassung der Anforderungen an staatliche Kreditaufnahmen, die als solche die Gewähr für ihre Justitiabilität bieten soll.

Diese normative Schutzwirkung der „Schuldenbremse“ fordert im hiesigen Kontext keine umfassende Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit des angegriffenen Nachtragshaushalts. Eine allgemeine Verfassungskontrolle insbesondere des Haushaltsgesetzes widerspräche dem Charakter des Haushaltsplanes als Regierungsprogramm in Gesetzesform (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18.4.1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311, 329, Juris Rn. 55), das seine programmatische Gestalt nicht durch die Details der einzelnen Ausgabetitel, sondern durch die zugrundeliegenden politischen Grundentscheidungen gewinnt (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28.2.2012 - 2 BvE 8/11 -, BVerfGE 130, 318, 342 f., Juris Rn. 105 m.w.N.; StGH, Urteil vom 11.10.2007 - GR 1/07 -, ESVGH 58, 37, 39, Juris Rn. 40), entspräche aber auch nicht dem Wesen eines Organstreitverfahrens, das lediglich auf eine Absicherung organschaftlicher Befugnisse angelegt ist. Maßgeblich für das Bestehen und die Reichweite einer Prozesstandschaft auch einer Oppositionsfraktion kann vielmehr nur eine Gefährdung der zu schützenden Gestaltungsfreiheit zukünftiger Haushaltsgesetzgeber sein. Eine solche ist aber nur anzunehmen, wenn der zukünftige Haushaltsgesetzgeber in seinem haushaltspolitischen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum spürbar beschränkt wird. Erst dann könnte die - im Rahmen der Antragsbefugnis erforderliche, aber auch ausreichende - Möglichkeit einer Verletzung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung künftiger Landtage bestehen.

d) Die hier angegriffenen Gesetzesbeschlüsse haben keine spürbare Beschränkung des künftigen haushaltspolitischen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraums des Landtags zur Folge. Nach dem übereinstimmenden Vortrag der Beteiligten wurde die Kreditermächtigung aus der Ausnahmekomponente - bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung erkennbar - im Haushaltsjahr 2021 nicht in Anspruch genommen. Zwischen den Beteiligten ist darüber hinaus unstrittig, dass von der Kreditermächtigung auch in den folgenden Haushaltsjahren kein Gebrauch mehr gemacht werden konnte und kann. Der Schutzzweck der Schuldenbremse, zukünftige Generationen vor Schuldenlasten zu schützen und zukünftigen Landtagen die haushaltspolitische Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit zu erhalten, ist daher offenkundig nicht berührt.

e) Für eine darüber hinausgehende umfassende Überprüfung der beanstandeten Gesetzesbeschlüsse, mit denen der Landtag von seinem Budgetrecht nach Art. 79 LV Gebrauch gemacht hat, besteht kein Anlass. Andernfalls würde der Organstreit in ein Instrument allgemeiner Verfassungskontrolle verwandelt. Dies gilt auch dann, wenn einzelne Ausgabenermächtigungen mit faktischen Vorfestlegungen zu Lasten künftiger Landtage verbunden sein sollten. Entsprechendes gilt für die von der Antragstellerin geltend gemachten, von ihr aus Art. 83 Abs. 2 Satz 1 LV hergeleiteten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, die keinen Anlass zur Begründung einer Wächterrolle einzelner Fraktionen auch gegenüber der Landtagsmehrheit geben.

C.

Das Verfahren ist kostenfrei (§ 60 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG). Gründe für eine Anordnung der Erstattung der notwendigen Auslagen auf Grundlage von § 60 Abs. 4 VerfGHG bestehen im vorliegenden Fall nicht.

gez. Prof. Dr. Graßhof

gez. Dr. Mattes

gez. Gneiting

gez. Fridrich

gez. Leßner

gez. Prof. Dr. Seiler

gez. Prof. Dr. Jäger

gez. Reger

gez. Prof. Dr. Abels