

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

Urteil vom 26. September 2019 – LVerfG 2/18

Leitsätze:

1. Die haushaltsrechtlichen Vorgaben der Landesverfassung begründen für Abgeordnete des Landtages nicht aus sich heraus eigene Rechte. Allerdings folgt aus Art. 22 Abs. 1 i.V.m. Art. 61 Abs. 2 LV deren Recht, an den wesentlichen Entscheidungen zum Haushalt beteiligt zu werden.
2. Der Organstreit begründet keine allgemeine Verfassungsaufsicht des LVerfG. Eine Prozessstandschaft einer Fraktion für den Landtag in einem Verfahren gegen den Landtag kommt in einem Organstreit bei parlamentsinternen Streitigkeiten jedenfalls dann nicht in Betracht, wenn die maßgeblichen Rechtsfragen auch durch einen Antrag einzelner Abgeordneter geklärt werden können.
3. Angesichts der Weite der in § 2 StratG M-V vorgesehenen Zweckbestimmung des Strategiefonds M-V wird die von Art. 22 Abs. 1 i.V.m. Art. 61 Abs. 2 LV vorgesehene Mitwirkung der Abgeordneten an der Entscheidung über die Verwendung von Haushaltsmitteln durch das Verfahren nach Art. 61 Abs. 1 Satz 2 LV nicht ausreichend gewährleistet.
4. Aus dem vorgenannten Grund ist § 4 Abs. 2 Satz 1 StratG M-V verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass die dort vorgesehene „Anfügung“ des Wirtschaftsplans des Strategiefonds an den Haushaltsplan des Landes ersterem die Gesetzeskraft zukommen lässt, die sich mit letzterem verbindet.
5. Nach der Beschlussfassung des Landtages über den Haushaltsplan des Landes einschließlich des Wirtschaftsplans des Strategiefonds kann der Finanzausschuss den Wirtschaftsplan nur unter Beachtung von dessen Gesetzeskraft nach Maßgabe des allgemeinen Haushaltsrechts ändern.

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 2/18

Verkündet am 26.09.2019
Mönnich, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Organstreitverfahren

1. Fraktion Die Linke im Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch ihre Vorsitzende Simone Oldenburg,
Lennéstraße 1, 19053 Schwerin
2. Abgeordnete des Landtags Mecklenburg-Vorpommern
Jeannine Rösler und Karsten Kolbe,
Lennéstraße 1, 19053 Schwerin
3. Abgeordnete des Landtags Mecklenburg-Vorpommern
Simone Oldenburg, Dr. Mignon Schwenke, Peter Ritter,
Torsten Koplín, Eva-Maria Kröger, Dr. Wolfgang Weiß,
Karin Larisch, Henning Foerster und Jacqueline Bernhardt
Lennéstraße 1, 19053 Schwerin

- Antragsteller -

Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Petersen, Hardraht, Pruggmayer
Königstraße 1, 01097 Dresden

g e g e n

den Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch die Landtagspräsidentin,
Lennéstraße 1, 19053 Schwerin

- Antragsgegner -

Prozessbevollmächtigter:
Prof. Dr. Wolfgang Zeh,
Marktstraße 10, 72359 Dotternhausen

beteiligt nach § 38 Abs. 2 LVerfGG M-V:

Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch das Justizministerium
Puschkinstraße 19 – 21, 19055 Schwerin

Prozessbevollmächtigter:
Prof. Dr. Stefan Koriath,
Himmelreichstraße 2, 80538 München

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

durch

den Präsidenten Thiele,
den Vizepräsidenten Nickels,
den Richter Rüscher,
den Richter Wähner,
den Richter Prof. Dr. Classen,
den Richter Tränkmann und
die Richterin Dr. Lehmann-Wandschneider

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

27. Juni 2019

für Recht erkannt:

Die Anträge werden, soweit sie zulässig sind, zurückgewiesen, und im Übrigen verworfen.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe:

A.

1 Die Antragstellerin zu 1), die Fraktion Die Linke im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern in Prozessstandschaft für den Landtag von Mecklenburg-Vorpommern, die Antragsteller zu 2), Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern, die zugleich Mitglieder des Finanzausschusses sind, und die Antragsteller zu 3), Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern, die nicht Mitglieder des Finanzausschusses sind, wenden sich im Wege des Organstreitverfahrens gegen Vorschriften des Strategiefonds-Errichtungsgesetzes und des Haushaltsgesetzes 2018/2019.

I.

2 Der Landtag von Mecklenburg-Vorpommern beschloss in seiner 25. Sitzung am 13. Dezember 2017 das Haushaltsbegleitgesetz 2018/2019. Dieses enthält als Art. 1 das „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens ‚Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern‘ (Strategiefonds-Errichtungsgesetz - StratG M-V)“. Nach dessen § 1 Abs. 1 errichtet das Land Mecklenburg-Vorpommern ein Sondervermögen, das vom Finanzministerium verwaltet wird. Es führt die Bezeichnung „Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“. § 2 StratG M-V bestimmt als Zweck des Sondervermögens die „Förderung besonderer für die zukünftige Entwicklung des Landes wegweisender Projekte und Programme“. Nach § 3 Abs. 2 StratG M-V erfolgen die Zuführungen auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans. Für die Verwendung der Mittel des Sondervermögens ist gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 StratG M-V dessen Wirtschaftsplan maßgeblich. Dieser wird vom Finanzministerium entsprechend der von dem Finanzausschuss beschlossenen Aufteilung der Mittel sowie der Einzelprojekte zum Globalvolumen aufgestellt (§ 4 Abs. 1 Satz 2 StratG M-V). Anschließend wird gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 StratG M-V der Wirtschaftsplan dem Haushaltsplan als Anlage angefügt. Das Finanzministerium hat den aktualisierten Wirtschaftsplan für das laufende Haushaltsjahr regelmäßig bis spätestens zum 31. Mai an den Finanzausschuss zur Information zu übersenden (§ 4 Abs. 2 Satz 2 StratG M-V).

3 Ebenfalls in der Sitzung am 13. Dezember 2013 beschloss der Landtag von Mecklenburg-Vorpommern das Haushaltsgesetz 2018/2019 und Verbundquotenfestlegungsge-

setz 2018/2019. Dieses enthält als Art. 1 das „Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Mecklenburg-Vorpommern für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (Haushaltsgesetz 2018/2019)“. Nach dessen § 2 Abs. 8 Satz 1 sind Mehreinnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen sowie sonstige tatsächliche Haushaltsverbesserungen, die zu einem positiven Saldo zwischen den tatsächlich eingegangenen Einnahmen und den tatsächlich geleisteten Ausgaben führen würden, zur zusätzlichen Schuldentilgung, zur Verminderung des Kreditbedarfs, zur Bildung von Rücklagen, für Zuführungen an das Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ und für Zuführungen an das Sondervermögen „Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ zu verwenden, soweit sie nicht zur Deckung unabweisbarer Mehrausgaben in dem laufenden Haushaltsjahr benötigt werden.

Der Wirtschaftsplan für das Sondervermögen „Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ wurde als Anlage 11 zu Kapitel 1111 des Einzelplans 11 des Haushaltsplanes 2018/2019 angefügt und dementsprechend ebenfalls am 13. Dezember 2017 vom Landtag beschlossen (siehe LT-Drs. 7/1311). Er weist Einnahmen in Höhe von 63,4 Millionen Euro aus. Ausgaben sind in Höhe von jeweils 10 Millionen Euro für die Fortführung des Kofinanzierungsfonds zur Unterstützung der kommunalen Ebene und für die Unterstützung ländlicher Gestaltungsräume, in Höhe von 5 Millionen Euro für das Sonderprogramm Schulbau mit Schwerpunkt Inklusion sowie in Höhe von 26 Millionen Euro für das Globalvolumen angesetzt. 12,4 Millionen Euro sind als Bestandsreserve vorgesehen. Dem Wirtschaftsplan ist als Anlage eine Projektliste für das Globalvolumen mit 138 Einzelprojekten beigefügt. Bei den Bewirtschaftungsgrundsätzen ist unter 1. angegeben, dass das Finanzministerium „entsprechend der Beschlüsse des Finanzausschusses den Wirtschaftsplan“ anpasst.

Sowohl das Haushaltsbegleitgesetz 2018/2019 als auch das Haushaltsgesetz 2018/2019 und Verbundquotenfestlegungsgesetz 2018/2019 wurden am 18. Dezember 2017 ausgefertigt. Beide Gesetze wurden im Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern vom 29. Dezember 2017 (Nr.15, Seite 332 ff.) verkündet. Die Einzelpläne einschließlich aller Anlagen wurden hingegen nicht im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet, waren und sind aber im Internet verfügbar.

II.

- 6 Die Antragsteller haben mit ihrem Antrag vom 13. Juni 2018 das Organstreitverfahren eingeleitet.
- 7 Die Antragstellerin zu 1) macht in Prozessstandschaft für den Antragsgegner geltend, durch „Art. 1 § 1 Abs. 1 und 3, § 2, § 3 Abs. 2 Haushaltsbegleitgesetz 2018/2019 vom 18. Dezember 2017, GS Meckl.-Vorp., Gl. Nr. 630 - 46, in Verbindung mit § 2 Abs. 8 Haushaltsgesetz 2018/2019 vom 18. Dezember 2017, GS Meckl.-Vorp., Gl.-Nr. 630 - 44, Art. 1 § 4 Abs. 1 und Abs. 2 Haushaltsbegleitgesetz“ in Rechten aus Art. 20 Abs. 1 Satz 3 Alt. 3 Landesverfassung (LV) in Verbindung mit Art. 2 und 3 Abs. 1 Satz 2 LV, Art. 4 LV und Art. 61 Abs. 2, 3 und 4 Satz 1 LV verletzt zu sein. Die Antragsteller zu 2) und 3) sehen sich durch dieselben Vorschriften in ihren Rechten aus Art. 22 Abs. 1 und 2 LV in Verbindung mit Art. 2, 3 Abs. 1 Satz 2 LV und Art. 20 LV verletzt.
- 8 Die Antragsteller halten ihre Anträge für zulässig. Sämtliche Antragsteller seien beteiligtenfähig. Es handele sich bei dem beschlossenen Haushaltsbegleitgesetz sowie dem Haushaltsgesetz um rechtserhebliche Maßnahmen, die Gegenstand eines Organstreitverfahrens sein könnten. Alle Antragsteller seien antragsbefugt. Die Antragstellerin zu 1) mache in Prozessstandschaft für den Landtag die Verletzung von dessen Rechten als Legislativorgan geltend. Die Prozessstandschaft für den Landtag sei zulässig, auch wenn dieser selbst Antragsgegner sei. Es handele sich nicht um einen unzulässigen In-Sich-Prozess. Den Oppositionsfraktionen stehe das Recht zur Geltendmachung von Rechten des Gesamtparlaments gegen dieses selbst zu, um die Parlamentsmehrheit zur Wahrnehmung der Befugnisse des Gesamtparlaments anzuhalten. Es handele sich bei dem vorliegenden Verfahren nicht um einen Fall der generellen Verfassungsaufsicht, weil der Landtag in den Rechtskreis der Antragsteller eingegriffen habe. Die Prozessstandschaft müsse möglich sein, weil ein Organstreitverfahren gegen den Finanzausschuss ausgeschlossen sei. Es würden hier die Rechte des Parlaments durch eine Kompetenzabwälzung auf den Finanzausschuss beschränkt. In der mit der Errichtung des Strategiefonds verbundenen faktischen Errichtung eines Nebenhaushalts liege eine Verletzung des Prinzips der Haushaltseinheit und damit des Budgetrechts des Landtages. Das Parlament müsse selbst das Budget debattieren und darüber entscheiden. Eine Delegation an den Finanzausschuss sei nicht zulässig. Ein besonderes

Problem bestehe darin, dass immer wieder einzelne Projekte nicht verwirklicht würden. In diesem Fall könnten Finanzministerium und Finanzausschuss frei über das nicht verausgabte Geld verfügen. In der Praxis würden sich zum Teil sogar die Fraktionen als eigentliche Geldgeber ausgeben.

Eine Rechtsverletzung des Landtages ergebe sich auch daraus, dass keine Obergrenze für den jährlichen Strategiefonds festgelegt und der Fonds auch zeitlich nicht begrenzt sei. Zudem werde das Recht auf umfassende parlamentarische Finanzkontrolle verletzt. Wegen der Kontrolle durch den Finanzausschuss bekomme der Landtag keinerlei Informationen mehr bezüglich der Verwendung der Haushaltsmittel durch den Strategiefonds. Der Verlust der Kontrollmöglichkeit des Plenums werde auch nicht durch eine Stärkung des Finanzausschusses kompensiert. Diesem fehle es an demokratischer Legitimation. Die parlamentarische Opposition müsse eigenständig Budgetentscheidungen überprüfen können. Demgegenüber führe der Strategiefonds zu einer Gewichtsverschiebung von der ersten zur zweiten Gewalt. Damit bestimme in erster Linie die Exekutive die Programmsetzung im Land. Dem Landtag gehe der Zugriff über einen erheblichen Teil der finanziellen Mittel des Landes verloren. Die Mitwirkungsrechte des Finanzausschusses kämen bloßen Widerspruchsrechten gleich, da das Finanzministerium den Strategiefonds verwaltet. Die gesamte Förderung geschehe aufgrund einer Willensbildung von Finanzausschuss und Finanzministerium.

Weiterhin werde das Jährlichkeitsprinzip verletzt. Dieses verleihe auch dem Landtag ein subjektives Recht. In dem Strategiefonds könnten Haushaltsmittel über mehrere Jahre angehäuft werden. Zudem werden das Bepackungsverbot und das Gesamtdeckungsprinzip verletzt. Schließlich seien die Kontrollrechte des Landtags beeinträchtigt, weil die Zustimmung zu Vorhaben beziehungsweise deren Ablehnung nach Gutdünken und nicht nach verbindlichen Förderrichtlinien erteilt werde.

Hinsichtlich der Antragsteller zu 2) werde vor allem deren eigenständiges Beratungsrecht innerhalb des Finanzausschusses verletzt, da die Entscheidung über die Förderprojekte faktisch vom Finanzministerium getroffen werde. Zudem sperre die Befassung mit der Beschlussfassung bezüglich des Strategiefonds die Mitglieder des Finanzausschusses für andere Angelegenheiten. Ihnen sei damit eine mandatsfremde Aufgabe übertragen worden, die sie übermäßig beanspruche. Zudem würden spezifische, aus

der bloßen Mitgliedschaft im Finanzausschuss folgende Abgeordnetenrechte verletzt. So fehlten den Ausschussmitgliedern aufgrund der Projektliste etwa Informationen, die es ihnen ermöglichen würden, eine sinnvolle Entscheidung zu treffen.

12 Die Antragsteller zu 2) und 3) seien ferner in ihren Rechten aus Art. 22 Abs. 1 LV verletzt, weil sie von der Mitwirkung an der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments ausgeschlossen würden. Außerdem würde ihr Beratungsrecht, im Fall der Antragsteller zu 3) auch ihr Informationsrecht verletzt. Die Informationen über die Ausgaben des Strategiefonds würden nur dem Finanzausschuss mitgeteilt. Darüber hinaus sei der Vergabeprozess intransparent und beruhe nicht auf Förderrichtlinien. Auch das Prinzip der Abgeordnetengleichheit sei betroffen.

13 Die Anträge seien auch begründet. Die streitgegenständlichen Vorschriften des Haushaltsbegleitgesetzes und des Haushaltsgesetzes verletzten das Budgetrecht des Landtages. Dieser dürfe sich seiner Haushalts- und Kontrollbefugnisse nicht entäußern und diese nicht an andere Gremien weiterreichen. Den Prinzipien der Haushaltseinheit und der Haushaltsvollständigkeit komme Verfassungsrang zu. Diese würden von Nebenhaushalten, wie sie vorliegend geschaffen worden seien, bedroht. Konkret würden die Kontrollrechte der Legislative gegenüber der Exekutive geschwächt. Durch die Errichtung von Nebenhaushalten werde das Gewicht der Exekutive gestärkt, weil ihr weitgehend die Leitung und Verwaltung der Nebenhaushalte unterfalle. Zur Vermeidung einer übermäßigen Stärke der Exekutive machten die Gewaltenteilung und das Demokratieprinzip notwendig, dass das Parlament gegensteuere. Bei einem Verzicht auf die Haushaltseinheit käme es zu einer unkontrollierbaren quasi-exekutivischen Nebenhaushalte- und Töpfewirtschaft.

14 Bei dieser Kontrolle des Regierungshandelns komme der parlamentarischen Opposition eine eigenständige Funktion zu. Den einzelnen Abgeordneten stehe im Gesetzgebungsverfahren neben einem Abstimmungsrecht auch ein Recht auf Beratung zu. Eine Beratung verfehle aber ihren Zweck, wenn über den Beratungsgegenstand nur unzureichend Informationen zur Verfügung ständen. Dem einzelnen Abgeordneten dürften deshalb die Informationen, die für eine sachverständige Beurteilung des Haushaltsplans erforderlich seien, nicht vorenthalten werden. Beim vorliegenden Strategiefonds gehörten dazu insbesondere Projektbeschreibungen und Angaben zum Förderzweck.

Da die Exekutive in der Regel von der Regierungsmehrheit im Parlament unterstützt werde, komme der Opposition bei der parlamentarischen Budgetkontrolle eine besondere Verantwortung zu.

Nebenhaushalte brächten die Gefahr einer schleichenden Entparlamentarisierung mit sich. Sondervermögen seien restriktiv einzusetzende Ausnahmephänomene, die einer qualifizierten Rechtfertigungspflicht des Haushaltsgesetzgebers unterlägen. Vorliegend sei in Bezug auf den Strategiefonds bereits kein für die Rechtfertigung eines Sondervermögens erforderlicher besonderer Zweck gegeben. Die Zweckbestimmung sei zu weit gefasst. Zur Finanzierung des Strategiefonds würde ein Viertel der Haushaltsüberschüsse herangezogen. Haushaltsrechtlich seien Überschüsse jedoch vollständig in den Haushalt einzustellen. Die genaue Höhe des jährlichen Globaltitels sei nicht im Voraus festgelegt und auch nicht einschätzbar. Bei der Aufgabenübertragung an den Finanzausschuss gehe es um die Aufstellung des Haushalts und die dabei zu treffenden Verteilungsentscheidungen. Diese stünden eigentlich dem Plenum zu. Die gesamte Förderung aus dem Strategiefonds erfolge nach Maßgabe der Entscheidungen des Finanzausschusses und des Finanzministeriums. Beschließende Ausschüsse seien jedoch weder in der Verfassung noch in der Geschäftsordnung des Landtages vorgesehen. Bei der Aufteilung des Globaltitels handele es sich nicht um einen reinen Vollzug dessen, was der Haushaltsgesetzgeber vorbestimmt habe. Vielmehr werde der Haushaltsplan selber in den Vollzug einbezogen und von diesem aufgesogen. Durch die Vermengung der Budgethoheit mit der Vollzugskompetenz werde die Gewaltentrennung im Haushaltsbereich verwischt.

15

Es sei auch das Jährlichkeitsprinzip verletzt. Das Haushaltsgesetz müsse für einzelne Jahre beschlossen werden (Art. 61 Abs. 1 Satz 1 LV). Demgegenüber werde der Strategiefonds dauerhaft eingerichtet.

16

Die streitgegenständlichen Gesetze würden auch gegen das Bepackungsverbot verstoßen. Dieses gebiete, dass in Haushaltsgesetze nur Vorschriften aufgenommen werden dürften, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen werde. Es diene vor allem dem Schutz der Opposition vor Überraschungen. Die Errichtung des auf Dauer angelegten Sondervermögens in dem Haushaltsbegleitgesetz 2018/2019, das in direk-

17

ter Verbindung mit dem Haushaltsgesetz 2018/2019 stehe, sei damit nicht zu vereinbaren.

18 Verletzt sei auch das Haushaltsprinzip der Gesamtdeckung, wonach jeder Einnahmetitel für jeden Ausgabetitel hafte. Damit solle die Handhabung sämtlicher Haushaltseinnahmen und -ausgaben durch das Parlament gesichert werden. Die Zweckbindung von Einnahmetiteln sei somit eine Ausnahme. Mit dem Sondervermögen Strategiefonds werde dagegen ein Viertel der jährlichen Haushaltsüberschüsse pauschal in einen Globaltitel eingestellt und stehe für andere Landesaufgaben nicht mehr zur Verfügung.

19 Außerdem fehle es beim Strategiefonds an einer klaren Zweckbestimmung. Der Förderzweck sei zu unbestimmt gehalten. Dies führe dazu, dass letztlich jedes Vorhaben förderfähig sei.

20 Der von § 4 Abs. 1 Satz 2 StratG M-V vorgesehene Beschluss des Finanzausschusses sei nicht ausreichend, um eine Entscheidung des Landtages insgesamt über die Verwendung von Mehreinnahmen im Wege des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes zu ersetzen. Durch die verfassungswidrige Verkürzung des Budgetrechts des Landtages seien auch die Antragsteller zu 3) in ihrem Abgeordnetenstatus verletzt. Dem einzelnen Abgeordneten komme ein Recht darauf zu, diejenigen Informationen, die er zur sachverständigen Beurteilung des Haushaltsplans benötige, zu erhalten. Dies sei in Bezug auf die Projektliste nicht der Fall. Das Budgetrecht sei eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle. Das gelte insbesondere für die Opposition.

21 Die Antragsteller beantragen,

festzustellen, dass Art. 1 § 1 Abs. 1 und 3, § 2, § 3 Abs. 2 Haushaltsbegleitgesetz 2018/2019 vom 18. Dezember 2017, GS Meckl.-Vorp., Gl. Nr. 630-46, in Verbindung mit § 2 Abs. 8 Haushaltsgesetz 2018/2019 vom 18. Dezember 2017, GS Meckl.-Vorp., Gl. Nr. 630-44, Art. 1 § 4 Abs. 1 und Abs. 2 Haushaltsbegleitgesetz einschließlich der Errichtungsakte des Landtags Mecklenburg-Vorpommern – Beschluss des Haushaltsgesetzes 2018/2019 vom 18. Dezember 2017, Beschluss des Haushaltsbegleitgesetzes 2018/2019 vom 18. Dezember 2017, Beschluss des Wirtschaftsplans – die Antragstellerin zu 1) in Prozess-

standschaft für den Landtag Mecklenburg-Vorpommern in dessen Rechten und Zuständigkeiten als Legislativorgan aus Art. 20 Abs. 1 Satz 3 Alt. 3 in Verbindung mit Art. 2 und 3 Abs. 1 Satz 2, Art. 4 und Art. 61 Abs. 2, 3 und 4 Satz 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern sowie die Antragsteller zu 2) als Mitglieder des Finanzausschusses und die Antragsteller zu 3) als Nichtmitglieder des Finanzausschusses in ihrem verfassungsrechtlichen Status aus Art. 22 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 2, 3 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern verletzen.

III.

Der Antragsgegner beantragt,

22

die Anträge zurückzuweisen.

Er hält die Anträge für unzulässig. Die Antragstellerin zu 1) mache schon nicht deutlich, welche Rechte des Landtages, die sie hier ausschließlich geltend mache, verletzt sein sollen. Zudem handele es sich, weil die Antragstellerin zu 1) die Verletzung von Rechten des Landtages gegen diesen selbst geltend mache, um einen unzulässigen In-Sich-Prozess. Auch wenn die Geltendmachung von Rechten des Gesamtorgans durch Organteile gegen das Gesamtorgan zulässig sein könne, liege hier kein solcher Fall vor. Die Antragstellerin zu 1) verweise nur auf die Bedeutung des Budgetrechts, ohne aber in der für das Organstreitverfahren maßgeblichen Weise darzulegen, welches dem Landtag zugeordnete Recht dieser durch welche Entscheidung dem Landtag entzogen habe.

23

Soweit die Antragstellerin zu 1) vortrage, dass wesentliche Teile des Budgetrechts an das Finanzministerium und den Finanzausschuss delegiert worden seien, stehe einer Rechtsverletzung entgegen, dass es sich beim Budgetprozess um einen von Aufgabenteilung, Kooperation und gegenseitiger Kontrolle gekennzeichneten Vorgang zwischen Parlament und Regierung handele. Das Haushaltsrecht als solches begründe noch kein Recht des Parlamentes. Jährlichkeitsprinzip, Bepackungsverbot und Gesamtdeckungsprinzip stellten keine Rechte des Parlamentes dar, sondern objektive Strukturprinzipien des Haushaltsrechts.

24

- 25 Die Antragsteller zu 2) seien ebenfalls nicht antragsbefugt. Sie könnten keine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 22 LV geltend machen, weil ihnen als Mitgliedern des Finanzausschusses gerade spezifische Rechte zustünden. Am Gesetzgebungsverfahren hätten sie in der gebotenen Weise teilnehmen können. Die geltend gemachte übermäßige Beanspruchung als Ausschussmitglieder sei nicht rügefähig. Es bestehe keine Fürsorgepflicht des Antragsgegners, die Abgeordneten vor Überlastung zu schützen. Soweit die Antragsteller zu 2) der Auffassung seien, dass sie nicht über die für ihre Entscheidung im Finanzausschuss über die Verteilung der Mittel aus dem Strategiefonds benötigten Informationen verfügen, ständen dem die gegenüber dem Finanzausschuss bestehenden Informations- und Auskunftspflichten entgegen.
- 26 Die Übertragung von Aufgaben an den Finanzausschuss führe nicht zu einer Schwächung der Beteiligungsrechte der Antragsteller zu 2), sondern zu deren Stärkung. Auch vermittle der Abgeordnetenstatus nicht das Recht darauf, überprüfen zu lassen, ob die jeweils wahrgenommene Aufgabe in jeder Hinsicht verfassungsmäßig sei. Wenn die Antragsteller zu 2) verlangten, dass die Erstellung der Projektliste dem Plenum übertragen werde, setzten sie sich schließlich in Widerspruch zu ihrem eigenen Vortrag, dass es sich dabei um eine mandatsfremde Aufgabe handele. Für die von den Antragstellern zu 2) geltend gemachte Verletzung gewisser Statusrechte, die ihnen als Ausschussmitgliedern zuständen, finde sich keine Grundlage in der Verfassung.
- 27 Auch die Antragsteller zu 3) seien nicht antragsbefugt. Diese könnten aus dem Umstand, dass sie nicht Mitglieder des Finanzausschusses seien, keine Rechtsverletzung herleiten. Aus Art. 22 Abs. 2 LV folge kein Anspruch, Mitglied eines bestimmten Ausschusses zu sein. Es sei den Ausführungen der Antragsteller zu 3) schließlich nicht zu entnehmen, dass sie im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ihre Mandatsrechte nicht hätten ausüben können.
- 28 Die Anträge seien darüber hinaus auch unbegründet. Es mangle der Antragsbegründung schon an der Darlegung konkreter Rechtsverletzungen. Stattdessen beschränke sie sich auf sehr allgemeine, grundlegende und weniger auf den konkreten Fall bezogene Auseinandersetzungen mit haushaltsrechtlichen Prinzipien. Soweit die Antragsteller bemängelten, dass mit dem Strategiefonds das Budget um eine freie Verfügungsmasse an Staatseinnahmen verkürzt werde, stehe dem entgegen, dass es keinen An-

spruch von Abgeordneten, Fraktionen oder der Opposition auf Entscheidung über eine vorhandene freie Verfügungsmasse gebe. Anders als die Antragsteller vortrügen, stehe die Höhe des Globaltitels im Voraus fest und ergebe sich die Zwecksetzung sehr genau aus der vom Finanzausschuss erstellten Projektliste, die in den Wirtschaftsplan des Finanzministeriums übernommen werde. Der Einwand der Antragsteller, dass andere als das Plenum über die Verwendung des Haushaltsteils entschieden, führe zu keiner Beschwer. Aus dem Vortrag der Antragsteller selbst ergebe sich, dass das Plenum mit der Wahrnehmung der dem Finanzausschuss übertragenen Aufgaben überlastet wäre.

29

Darüber hinaus hätten die Aufgaben zulässigerweise an den Finanzausschuss übertragen werden dürfen. Der Landtag setze Ausschüsse zur Entlastung und Arbeitsteilung ein. Sie leisteten einen wichtigen Teil der parlamentarischen Kontrolle in ihrem jeweiligen fachlichen Zuständigkeitsbereich. Die Einwirkung auf die Aufgabenerfüllung der Ministerien sei keine mandatsfremde Aufgabe der Ausschüsse. Zudem seien die Ausschüsse spiegelbildlich zum Plenum besetzt. Bei der Aufgabenwahrnehmung durch den Finanzausschuss handele es sich um einen im Rahmen der verfassungs- und geschäftsordnungsrechtlichen Vorschriften liegenden Auftrag im Sinne von Art. 33 Abs. 2 Satz 1 LV. Es handele sich um eine im Budgetrecht allgemein praktizierte Methode, dass das Finanzministerium für bestimmte Handlungen an die Zustimmung des Finanzausschusses gebunden werde. Es handele sich bei der Entscheidung über die Projektliste zudem um einen Akt im Innenverhältnis von Parlament und Regierung, bei dem weder das Volk noch die Regierung einen Anspruch darauf hätten, dass das Parlament nur in plenarer Besetzung entscheide.

30

Soweit die Antragsteller eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips rügten, ergebe sich daraus kein Verstoß des Landtages gegen seine eigenen verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechtspositionen. Zudem seien die Darstellungen der Antragsteller zur Dimension der Entscheidung über die Projektliste übertrieben. Es handele sich um einen Betrag von 25 Millionen Euro. Das entspreche einem Anteil von 0,3 Prozent am Haushalt, sodass nicht von einer grundlegenden Veränderung des Haushalts gesprochen werden könne. Mit den Ausführungen der Antragsteller zu einem Verstoß gegen das Bepackungsverbot sei ein Verfassungsverstoß nicht dargelegt. Nichts anderes gelte für die Aussagen zum Prinzip der Gesamtdeckung und zur Zweckbindung.

31 Den Ausführungen der Antragsteller sei eine Verletzung von Rechten der Antragsteller zu 2) nicht zu entnehmen. Dies gelte insbesondere für die den Antragstellern zu 2) eingeräumten Gestaltungsbefugnisse über die Projektliste. Eine Verletzung der Rechte der Antragsteller zu 3) dadurch, dass die Entscheidung über die Projektliste nicht dem Plenum obliege, liege nicht vor. Art. 22 LV gewähre keinen Anspruch darauf, dass die Entscheidung über die Projektliste im Plenum getroffen werden müsse. Es ergebe sich bereits aus Art. 22 Abs. 2 Satz 3 LV, dass es dem Landtag zustehe, die jedem Abgeordneten zustehenden Rede-, Frage-, Antrags- und Stimmrechte im Interesse arbeitsteiliger Organisation der Aufgaben zu modifizieren. Die Zuweisung von Aufgaben an Ausschüsse gehöre zu den wichtigsten Befugnissen des Landtages im Rahmen der Parlamentsautonomie. Bei der Erarbeitung der detaillierten Projektliste handele es sich um eine typische Ausschussaufgabe. Der einschlägige Betrag von 25 Millionen Euro weise nicht die Größenordnung auf, die zu einer Befassung des Plenums führen müsse. Da es nicht um staatsleitende oder ähnlich hochrangige Fragen gehe, habe der Sicherung der Funktionstüchtigkeit des Parlamentes der Vorrang eingeräumt werden dürfen.

IV.

32 Die Landesregierung hat im Verfahren Stellung genommen. Sie hält die Anträge im Organstreitverfahren für unzulässig. Es fehle dem Verfahren an einem tauglichen Antragsgegenstand. Bei den von den Antragstellern zum Antragsgegenstand gemachten Vorschriften des Haushalts- und des Haushaltsbegleitgesetzes 2018/2019 handele es sich um abstrakt-generelle Regelungen, die nicht Gegenstand des Organstreitverfahrens sein könnten. In Betracht kämen nur die Gesetzesbeschlüsse des Antragsgegners.

33 Es fehle den Antragstellern auch an der erforderlichen Beschwerdebefugnis. Die Antragsteller könnten keine Verletzung der ihnen selbst oder dem Landtag zustehenden Rechten geltend machen. Die von der Antragstellerin zu 1) in Prozessstandschaft für den Landtag geltend gemachte Verletzung der Rechte des Landtages durch § 1 Abs. 1 und 3, § 2 und § 3 Abs. 1 und 2 StratG M-V könne eine Antragsbefugnis nicht begründen. Die Errichtung des Sondervermögens stelle keine Verletzung, sondern eine Betätigung der Gesetzgebungsbefugnisse des Landtages dar. Eine von den Antragstellern

gesehene Verletzung des Gewaltenteilungs- und Demokratieprinzips könne die Antragsbefugnis ebenso wenig begründen, da es sich dabei nur um objektives Verfassungsrecht handele, dessen Verletzung im Organstreitverfahren nicht gerügt werden könne. Eine Prozessstandschaft für ein Organ in einem gegen das Organ gerichteten Verfahren komme nicht in Betracht, wenn es um Legislativrechte des Parlaments gehe. Der Landtag könne nicht durch die Opposition verpflichtet werden, von seinen Legislativrechten in einer bestimmten Weise Gebrauch zu machen. Insoweit komme auch eine Verletzung der Rechte der Antragsteller zu 2) aus Art. 22 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 2, 3 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 1 LV nicht in Betracht. Die Vorschriften über die Errichtung und die Zuführungen zu dem Strategiefonds betreffen nicht die Beratungen des Finanzausschusses. Nichts anderes gelte für die Antragsteller zu 3).

34

Auch hinsichtlich § 4 Abs. 1 Satz 2 StratG M-V und § 2 Abs. 8 Haushaltsgesetz 2018/2019 liege keine Betroffenheit eigener Kompetenzen beziehungsweise solcher des Landtages vor. Aus der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts folge, dass eine Prozessstandschaft der Antragstellerin zu 1) für den Landtag mit der Behauptung der Verletzung des Legislativ- und Budgetrechts zu einem unzulässigen In-Sich-Prozess führe. Das Organstreitverfahren verwandele sich anderenfalls in ein Normenkontrollverfahren. Die Verteidigung der Rechte des Gesamtorgans durch eine Fraktion komme nur gegen ein anderes Organ in Betracht. Soweit es um die Zuweisung von Aufgaben an den Finanzausschuss gehe, scheidet eine von der Antragstellerin zu 1) in Prozessstandschaft geltend zu machende Rechtsverletzung auch deshalb aus, weil die Zuweisung von Aufgaben an einen Ausschuss keine Verletzung der Rechte des Landtages darstelle.

35

Jedenfalls könne eine nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Aufgabenzuweisung nicht im Wege des Organstreits gerügt werden. Der Landtag habe sich auch nicht wesentlicher eigener Kompetenzen entäußert. Der Landtag habe lediglich seine Bestimmungsmöglichkeiten der Mittelverwendung innerhalb des Strategiefonds ausgestaltet, die Verwendung der Jahresüberschüsse in Modifikation von § 25 Landeshaushaltsordnung geregelt und die Bindung des Finanzministeriums an die konkreten Festlegungen des Finanzausschusses angeordnet.

- 36 Den Antragstellern zu 2) stehe schon nicht die Möglichkeit der Geltendmachung von Rechten des Landtages zu. Soweit sie die Verletzung ihres innerhalb des Finanzausschusses bestehenden Beratungsrechts geltend machten, stehe dem entgegen, dass gerade der Finanzausschuss über die Verteilung der im Strategiefonds zur Verfügung stehenden Mittel berate und entscheide. Wenn die Antragsteller zu 2) geltend machten, durch die Beratungen über die dem Strategiefonds zugewiesenen Mittel durch mandatsfremde Aufgaben für andere Tätigkeiten gesperrt zu sein, stehe dem entgegen, dass es sich dabei um wesentliche Aufgaben des Finanzausschusses handele.
- 37 Für die Antragsteller zu 3) gelte nichts anderes. Auch wenn ihnen jeweils ein Recht auf Teilhabe an der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung zukomme, entspreche es der verfassungsrechtlich unbedenklichen parlamentarischen Praxis, nicht jede detaillierte Entscheidung über die Mittelverteilung vom Plenum, sondern vom Finanzausschuss treffen zu lassen. Das sei zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlamentes geboten und durch das Selbstorganisationsrecht des Parlamentes gerechtfertigt. Bei der Entscheidung über die Verwendung der Mittel des Strategiefonds gehe es um weniger als ein Prozent des Haushaltsvolumens und damit nicht um haushaltspolitische Grundentscheidungen, die dem Plenum vorbehalten bleiben müssten.
- 38 Die Landesregierung hält die Anträge ferner für unbegründet. Die von den Antragstellern angegriffenen Normen des Strategiefonds-Errichtungsgesetzes und des Haushaltsgesetzes 2018/2019 ständen mit der Verfassung in Einklang. Bei dem Strategiefonds handele es sich zwar um ein Sondervermögen, nicht jedoch um einen Nebenhaushalt, da er keinen geschlossenen Kreislauf von Einnahmen- und Ausgaben außerhalb des Landeshaushalts bilde. Aus § 3 StratG M-V ergebe sich, dass der Strategiefonds aus Mitteln des Landeshaushaltes gebildet werde und die Zuführungen einer Grundlage im Haushaltsgesetz und im Haushaltsplan bedürften, sodass ein geschlossener Kreislauf von Einnahmen und Ausgaben nicht vorliege. Zudem leiste der Fonds keine Auszahlungen an Dritte. Stattdessen erfolgten Entnahmen entsprechend dem Wirtschaftsplan zugunsten des Landeshaushaltes. Die Bewirtschaftungsregeln führten zur Buchung und zum Nachweis der Entnahmen im Landeshaushalt.
- 39 Dasselbe gelte für die Ausgaben für die Strategiefondsprojekte. Mit der jährlich zu erstellenden Ist-Abrechnung der Fachressorts liege ein Nachweis über den Stand der

Umsetzung der Projekte vor, sodass das Sondervermögen mit dem Landeshaushalt verkoppelt sei. Es habe damit nicht nur die Errichtung und Finanzierung des Strategiefonds der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers unterlegen. Auch die detaillierte Verwendungsentscheidung obliege dem Finanzausschuss. Zudem erweise sich eine ggf. vorliegende Abweichung von dem Vollständigkeitsgrundsatz des Art. 61 Abs. 1 Satz 1 LV als gerechtfertigt. Der Strategiefonds sei als Sondervermögen durch Gesetz errichtet, wofür es einen besonderen Grund und Zweck gebe, der aus § 2 StratG M-V folge. Dabei genüge es, dass die Projekte politisch flexibel festgelegt werden können. Das berücksichtige den Gestaltungsspielraum des Finanzausschusses. Die parlamentarische Entscheidungsfreiheit werde allein durch die Finalbestimmung eingegrenzt, was die Entscheidungsfreiheit des Parlamentes wahre. Es entspreche haushaltsrechtlicher Praxis, dass das Parlament durch Finalbestimmungen seine Steuerungskompetenz festlege und die Detailentscheidung dem Finanzausschuss überlasse. Der rechtfertigende Zweck liege darin, schneller, zielgenauer und zeitlich begrenzt aufgrund bürgerschaftlicher Wünsche Vorhaben zu fördern.

Das Prinzip der Jährlichkeit nach Art. 61 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 und Abs. 4 LV sei ebenfalls nicht verletzt. Es beziehe sich nur auf das Haushaltsgesetz, nicht auf die Bestimmungen des Haushaltsbegleitgesetzes, sodass die Errichtungs- und Bewirtschaftungsvorschriften zum Strategiefonds sich nicht auf nur ein Haushaltsjahr beschränken müssten. Die Mittelzufuhr könne der Haushaltsgesetzgeber zukünftig abweichend regeln oder gar abschaffen, sodass der künftige Haushaltsgesetzgeber nicht gebunden sei. Der Strategiefonds diene auch der Finanzierung mehrjähriger Projekte, es erfolge dann eine Aufteilung in jährliche Finanzierungsscheiben. Der Grundsatz der Spezialität des Art. 61 Abs. 1 Satz 1 LV sei gewahrt. Danach dürften Ausgaben des Haushalts nicht in einer Gesamtsumme veranschlagt werden, sondern müssten möglichst genau die einzelnen Zweckbestimmungen und Detaillierungen der Ausgaben widerspiegeln. Dafür genüge die Verbuchung der Zuführungen in Kapitel 11 des Haushaltsplanes. Einnahmenseitig erfolgten auf Grundlage des Wirtschaftsplans die Zuweisungen an den Haushalt.

Das Bepackungsverbot des Art. 61 Abs. 4 Satz 1 LV sei ebenso wenig verletzt. Es gelte nur für das Haushaltsgesetz, sodass eine gesetzestechnische und systematische Trennung von Haushalts- und Haushaltsbegleitgesetzgebung nicht dem Bepackungs-

40

41

verbot unterfalle. Dem sei hier mit der Trennung in Haushalts- und Haushaltsbegleitgesetz Rechnung getragen. § 2 Abs. 8 Haushaltsgesetz 2018/2019 bestimme nur für die Haushaltsjahre 2018 und 2019, wie der Strategiefonds zu finanzieren ist. Das Gesamtdeckungsprinzip stelle keine verfassungsrechtliche Anforderung an den Haushalt dar.

42 Die Budgethoheit des Landtages sei auch durch § 4 Abs. 1 und 2 StratG M-V und § 2 Abs. 8 Haushaltsgesetz 2018/2019 nicht verletzt. Der Haushaltsgesetzgeber habe mit § 2 Abs. 8 Haushaltsgesetz 2018/2019 über die Verwendung der zu erwartenden Überschüsse entschieden. Die Verbindung des Haushalts mit dem Fonds sei über Zuführungen an den Fonds und die Zuweisungen aus dem Fonds mit § 4 Abs. 1 und 2 StratG M-V geregelt, ohne dass ein Einnahmen- und Ausgabenkreislauf außerhalb des Haushalts entstehe. Durch die quotale Anknüpfung an den Jahresüberschuss seien die maximal entstehenden Ausgabeverpflichtungen begrenzt.

43 Den Abgeordnetenrechten aus Art. 22 LV sei durch die Ausübung des Budgetrechts durch Beschluss der streitgegenständlichen Gesetze Rechnung getragen. Bei der Aufteilung des Gesamtvolumens des Strategiefonds auf Einzelprojekte sei weder das Budgetrecht noch die haushaltspolitische Gesamtverantwortung betroffen. Es gehe nicht um die Verlagerung von haushaltspolitischen Grundentscheidungen, sondern um die Verteilung von etwa einem Prozent des Haushaltsvolumens. Es beständen Entscheidungsbefugnisse des Finanzausschusses, um die Arbeitsfähigkeit des Parlamentes durch Entlastung des Plenums zu gewährleisten. Die Informations- und Kontrollrechte der Abgeordneten würden durch Aufstellung des Wirtschaftsplans und durch die Jahresrechnung gewahrt. Schließlich könnten die einzelnen Abgeordneten die ihnen zukommenden allgemeinen parlamentarischen Informationsrechte einsetzen und etwa an Ausschusssitzungen teilnehmen, dort sprechen und Fragen und Anträge stellen.

B.

44 Die Anträge sind nur teilweise zulässig, und soweit sie zulässig sind, sind sie unbegründet. Der Antragstellerin zu 1) steht keine Antragsbefugnis zu, den Antragstellern zu 2) und 3) steht diese nur teilweise zu (II.). Die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen sind gegeben (I.).

I.

1. Das Verfahren ist als Organstreit im Sinne von Art. 53 Nr. 1 LV in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Nr. 1 Landesverfassungsgerichtsgesetz (LVerfGG M-V) statthaft. Die Beteiligten – die Antragstellerin zu 1) in Prozessstandschaft für den Antragsgegner – streiten über die Verletzung von ihnen aus der Landesverfassung zukommenden Rechten durch Vorschriften des Strategiefonds-Errichtungsgesetzes und des Haushaltsgesetzes 2018/2019.

45

2. Die Antragsteller sind als andere Beteiligte im Rahmen eines Organstreitverfahrens beteiligtenfähig, denn der Antragsteller zu 1) – die Fraktion – ist ebenso wie die Antragsteller zu 2) und 3) – einzelne Abgeordnete – durch die Landesverfassung (Art. 25 Abs. 2 LV im ersten, Art. 22 LV im zweiten Fall) mit eigenen Rechten ausgestattet. Der Antragsgegner – der Landtag – ist selbst oberstes Landesorgan im Sinne von Art. 53 Nr. 1 LV.

46

Die Landesregierung ist nach § 38 Abs. 2 LVerfGG M-V an dem Verfahren beteiligt worden.

47

3. Die Anträge beziehen sich auch auf einen tauglichen Antragsgegenstand.

48

Als Antragsgegenstand kommt nach § 37 Abs. 1 LVerfGG M-V nur eine Maßnahme oder eine Unterlassung des Antragsgegners in Betracht. Maßnahme im Sinne dieser Vorschrift kann auch ein Gesetzesbeschluss, also der Gesetzgebungsakt beziehungsweise die Mitwirkung an dem Normsetzungsakt sein. Er kann damit Angriffsgegenstand eines Organstreitverfahrens sein (vgl. m.w.N. LVerfG, Urte. v. 27.08.2015 – LVerfG 1/14 –, LVerfGE 26, 193, 208). Die Antragsteller begehren hier die Feststellung der Verletzung eigener beziehungsweise in Prozessstandschaft wahrgenommener Rechte durch Vorschriften des Haushaltsgesetzes 2018/2019 und des Strategiefonds-Errichtungsgesetzes.

49

Wenn die Landesregierung davon ausgeht, Antragsgegenstand könnten wegen der Abgrenzung des Organstreitverfahrens zum Normenkontrollverfahren nicht die einzelnen gesetzlichen Regelungen, sondern nur die Gesetzesbeschlüsse sein, führt dies hier nicht zur Unzulässigkeit der Anträge. Aus der von der Landesregierung selbst an-

50

geführten Entscheidung des Landesverfassungsgerichts (Urt. v. 27.08.2015 – LVerfG 1/14 –, LVerfGE 26, 193, 208) ergibt sich, dass es unschädlich ist, wenn sich der Antrag im Organstreitverfahren auf einzelne gesetzliche Normen bezieht, aus der sich die Verletzung der rügefähigen Rechte ergeben soll. Nichts anderes ergibt sich aus den zitierten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Das Bundesverfassungsgericht stellt, indem es im Tenor der Entscheidung (BVerfGE 130, 318) als Maßnahme im Sinne von § 67 Satz 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) einzelne gesetzliche Normen nennt, die Verletzung von Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) gerade durch ebendiese Normen fest.

51 Der von der Landesregierung befürchteten mangelnden Abgrenzung zum Normenkontrollverfahren wird – worauf das Landesverfassungsgericht in der zitierten Entscheidung ebenfalls abgestellt hat – dadurch entgegengewirkt, dass sich aus den Anträgen ergeben muss, dass Rechtsschutzziel des Verfahrens die Feststellung der Verletzung eigener Rechte ist. Diese hier an der Vorschrift des § 39 Abs. 1 Satz 1 LVerfGG M-V über Inhalt der Entscheidung im Organstreitverfahren orientierte Fassung der Anträge lässt erkennen, dass es den Antragstellern um die Feststellung der Verletzung der im Einzelnen näher bezeichneten eigenen beziehungsweise in Prozessstandschaft wahrgenommenen Rechte durch die Bestimmungen des Strategiefonds-Errichtungsgesetzes und des Haushaltsgesetzes 2018/2019 geht.

52 Soweit die Antragsteller vortragen, dass sich in der Praxis sogar die einzelnen Fraktionen als diejenigen gerierten, die über das Geld zu verfügen hätten, geht dies allerdings über diesen, vom Antragsteller selbst formulierten Antragsgegenstand hinaus. Die Praxis der Anwendung der angegriffenen Vorschriften stellt keinen Bestandteil der hier angegriffenen Gesetzesbeschlüsse dar. Sie gehört nicht als solche zum Verfahrensgegenstand.

II.

53 Die Antragsbefugnis der Antragsteller ist nur zum Teil gegeben. Gemessen an den insoweit zu stellenden Anforderungen (1.) begründet nur das Vorbringen der Antragsteller zu 2) und 3) eine Antragsbefugnis, und auch dies nur zum Teil (2.). Die Antragstellerin zu 1) ist nicht antragsbefugt (3.).

1. Die Antragsbefugnis setzt voraus, dass der Antragsteller geltend macht, dass er oder, im Fall einer Prozessstandschaft, das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in eigenen, ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten oder Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Dementsprechend müssen die Behauptungen des Antragstellers eine derartige Verletzung oder unmittelbare Gefährdung von solchen Rechten oder Pflichten jedenfalls möglich erscheinen lassen (LVerfG M-V, Urt. v. 27.08.2015 – LVerfG 1/14 –, LVerfGE 26, 193, 209).

54

Die Bedeutung dieses Erfordernisses hat das Gericht gerade in den Fällen besonders hervorgehoben, in denen eine abstrakte Normenkontrolle mangels Erfüllung des erforderlichen Quorums nach Art. 53 Abs. 1 Nr. 2 LV wie vorliegend nicht zulässig wäre, und in denen daher die Notwendigkeit einer klaren Abgrenzung beider Verfahren voneinander in besonderem Maße geboten ist (LVerfG M-V v. 27.08.2015 – LVerfG 1/14 –, LVerfGE 26, 193, 209). Für das Landesrecht gilt in gleicher Weise, was das BVerfG für das Bundesrecht ausgeführt hat:

55

„Bei dem Organstreit handelt es sich um eine kontradiktorische Parteistreitigkeit (vgl. BVerfGE 126, 55 <67>; 138, 256 <258 f. Rn. 4>); er dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht hingegen der Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns (vgl. BVerfGE 104, 151 <193 f.>; 118, 244 <257>; 126, 55 <67 f.>; 140, 1 <21 f. Rn. 58>; 143, 1 <8 Rn. 29>; stRspr). Kern des Organstreitverfahrens ist auf Seiten des Antragstellers die Durchsetzung von Rechten (vgl. Lenz/Hansel, BVerfGG, 2. Aufl. 2015, § 64 Rn. 19; vgl. auch BVerfGE 67, 100 <126>; 124, 78 <113>; 143, 101 <132 Rn. 104>). Der Organstreit eröffnet daher nicht die Möglichkeit einer objektiven Beanstandungsklage (vgl. BVerfGE 118, 277 <319>; 126, 55 <68>; 138, 256 <259 Rn. 5>; 140, 1 <21 f. Rn. 58>). Für eine allgemeine oder umfassende, von eigenen Rechten des Antragstellers losgelöste, abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme ist im Organstreit kein Raum (vgl. BVerfGE 73, 1 <30>; 80, 188 <212>; 104, 151 <193 f.>; 118, 277 <318 f.>; 136, 190 <192 Rn. 5>). Das Grundgesetz kennt keinen allgemeinen Gesetzes- oder Verfassungsvollziehungsanspruch, auf den die Organklage gestützt werden könnte (vgl. Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 64 Rn. 63 [Januar 2017]). Auch eine Respektierung sonstigen (Verfassungs-) Rechts kann im Organstreit nicht erzwungen werden; er dient allein dem Schutz der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander, nicht aber einer allgemeinen Verfassungsaufsicht (vgl. BVerfGE 100, 266 <268>; 118, 277 <319>).“ (BVerfG, B. v. 11. Dezember 2018 – 2 BvE 1/18 –, Rn. 18).“

56 2. Den Antragstellern zu 2) und zu 3) fehlt es an einer Antragsbefugnis, soweit sie sich gegen die Errichtung (§ 1 Abs. 1 und 3 StratG), die vorgesehene Zweckbestimmung (§ 2 StratG M-V), die Regelungen zur Mittelzuführung (§ 3 StratG M-V) sowie gegen die Bewirtschaftungsregeln nach § 4 Abs. 2 StratG M-V wenden (a). Ebenso wenig können sie mit dem Vorbringen gehört werden, dass für bestimmte Vorhaben eingeplante Finanzmittel letztlich für die insoweit verantwortlichen Stellen – Finanzausschuss und Landesregierung – frei verfügbar seien (b). Dagegen sind sie antragsbefugt, soweit sie sich gegen die Regelungen zur Bewirtschaftung des Strategiefonds nach § 4 Abs. 1 StratG M-V wenden (c).

57 a) Soweit es um die Errichtung des Strategiefonds (§ 1 StratG M-V) sowie dessen Zweckbestimmung (§ 2 StratG M-V) geht, machen die Antragsteller zu 2) und 3) zwar auch geltend, in ihren Abgeordnetenrechten aus Art. 22 LV zumindest unmittelbar gefährdet zu sein. Tatsächlich aber werden vor allem Verstöße gegen verschiedene, in Art. 61 LV enthaltene haushaltsrechtliche Gebote vorgebracht, konkret gegen die haushaltsrechtlichen Gebote der Einheit, der Vollständigkeit und der Jährlichkeit des Haushalts sowie des Bepackungsverbots und des Gebots der Gesamtdeckung. Art. 61 LV begründet jedoch unmittelbar keine im Organstreitverfahren rügefähigen Rechte der einzelnen Abgeordneten, kann also im hier gewählten Verfahren auch nicht ohne weiteres eine Antragsbefugnis begründen. Dementsprechend hätte vorliegend substantiiert dargelegt werden müssen, warum sich mit den geltend gemachten Verstößen auch eine Verletzung von Abgeordnetenrechten aus Art. 22 LV verbindet.

58 Die auf Art. 22 LV gestützten Rügen der Antragsteller zu 2) und 3) beziehen sich allein auf die Mitwirkung an der Entscheidung über die Verwendung der Mittel. Diese ist jedoch in § 4 Abs. 1 StratG M-V geregelt. Die Entscheidung über Errichtung und Zweckbestimmung des Strategiefonds hat der Landtag selbst getroffen, und an dessen Entscheidung konnten alle Abgeordneten uneingeschränkt mitwirken. Es verbindet sich auch mit der Errichtung eines solchen Sondervermögens mit Blick auf die Zuständigkeit zur Entscheidung über die Mittelaufteilung von Verfassungen wegen keine automatisch eintretende Rechtsfolge, die sich nachteilig auf die Rechte nach Art. 22 LV auswirkt (näher unter C II 1.). An einer Darlegung, warum trotzdem auch §§ 1 und 2 StratG M-V Art. 22 LV verletzen, fehlt es jedoch. Dementsprechend besteht insoweit keine Antragsbefugnis. Soweit sich der Antrag der Antragsteller zu 2) und 3) gegen § 3 Abs. 1

StratG M-V richtet, ist er unzulässig, weil die Norm keinen sie beeinträchtigenden Regelungsgehalt aufweist.

Soweit sich die Antragsteller gegen § 4 Abs. 2 StratG M-V wenden, lassen ihre Ausführungen ebenfalls keine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 22 LV erkennen. Dies gilt ersichtlich für die in § 4 Abs. 2 Satz 1 geregelte Anfügung des Wirtschaftsplans an den Haushaltsplan des Landes. Es gilt aber auch für die in Satz 2 vorgesehene Aktualisierungskompetenz des Finanzministeriums. Soweit mit ihr eine Änderung der Aufteilung der Mittel erfolgen könnte, spricht dagegen schon § 4 Abs. 1 Satz 2 StratG M-V, wonach der Finanzausschuss zur Aufteilung der Mittel sowie der Einzelprojekte zum Globalvolumen zu beschließen hat. Eine freie Entscheidung des Finanzministeriums ist nicht vorgesehen. Bewirtschaftungsgrundsatz 1 sowie die die Einnahmen erläuternde Fußnote ** im für die Jahre 2018/2019 beschlossenen Wirtschaftsplan des Strategiefonds bestätigen, dass diese Aktualisierungskompetenz allenfalls auf der Grundlage von Beschlüssen des Finanzausschusses erfolgen soll; dessen Befugnisse sind jedoch in § 4 Abs. 1 StratG M-V verankert. Dementsprechend ist eine Beeinträchtigung der Antragsteller zu 2) und 3) in ihren Rechten aus Art. 22 LV speziell durch § 4 Abs. 2 StratG M-V nicht ersichtlich.

59

b) Den Antragstellern zu 2) und 3) steht auch keine Antragsbefugnis zu, soweit sie vorbringen, dass für bestimmte Vorhaben eingeplante Finanzmittel letztlich für die insoweit verantwortlichen Stellen – Finanzausschuss und Landesregierung – frei verfügbar seien. Nach § 4 Abs. 3 S. 2 StratG M-V dürfen nämlich Mittel nur auf der Grundlage des Wirtschaftsplans „verausgabt“ werden. Dementsprechend hätte es einer konkreten Darlegung bedurft, warum trotz der gesetzlichen Regelung die geltend gemachte Gefährdung der Rechte der Abgeordneten aus Art. 22 LV besteht. Daran fehlt es vorliegend.

60

c) Demgegenüber sind die Antragsteller zu 2) und 3) antragsbefugt, soweit sie geltend machen, dass ihnen die ihnen nach Art. 22 LV zustehenden parlamentarischen Mitwirkungsrechte – Teilnahme an der Debatte, Stellung von Änderungsanträgen – dadurch genommen worden seien, dass die Aufteilung der dem Strategiefonds auf der Grundlage von § 2 Abs. 8 HaushaltsG zugewiesenen Haushaltsmittel nach § 4 Abs. 1 StratG M-V allein durch den Finanzausschuss erfolge. Zwar weise der Landtag insgesamt durch das Haushaltsgesetz dem Strategiefonds die Mittel zu. Dessen Zweckbestim-

61

mung sei jedoch zu weit gefasst. Die Rechte der Antragsteller wären allein gewahrt, wenn die Entscheidung über die Aufteilung der Finanzmittel vom Plenum des Landtages getroffen würde.

62 Ersichtlich liegt dem Antrag ein Verständnis von § 4 Abs. 2 Satz 1 StratG M-V zugrunde, wonach die Anfügung des Wirtschaftsplans an den Haushaltsplan nur einen informatorischen Charakter habe, wie dies im Kern auch die Landesregierung geltend gemacht hat. In diesem Sinne soll der Wirtschaftsplan bei der Beschlussfassung durch den Landtag im Dezember 2017 eine Begründung für die Errichtung des Strategiefonds sowie für die Zuweisung von Haushaltsmitteln an diesen Fonds beinhalten; letzteres soll dann auch für die Folgejahre gelten. Damit hätte nach diesem Verständnis der Wirtschaftsplan nicht als solcher an der Gesetzeskraft des Beschlusses über den Landeshaushalt teil. Vielmehr wäre er vergleichbar den Erläuterungen zum Haushaltsplan nach § 17 Landeshaushaltsordnung (LHO), die als solche nicht verbindlich sind. Damit würde § 4 Abs. 1 StratG M-V die Kompetenz zur verbindlichen Entscheidung über die Verwendung der Mittel des Strategiefonds allein dem Finanzausschuss und möglicherweise noch dem Finanzministerium zuweisen.

63 Damit ist insoweit eine Antragsbefugnis der Antragsteller zu 2) und 3) gegeben. Ihren Ausführungen lässt sich die hinreichende Möglichkeit zumindest einer unmittelbaren Gefährdung der in Art. 22 LV verankerten Rechte der Abgeordneten entnehmen. Die praktische Bedeutung dieser Rechte bestimmt sich maßgeblich durch die rechtliche Bedeutung der jeweils anstehenden Entscheidung. Die Bedeutung des Rede- und Antragsrechts hängt etwa auch davon ab, ob über ein Bindungswirkung für Verwaltung und Rechtsprechung entfaltendes Gesetz oder nur einen unverbindlichen Parlamentsbeschluss abzustimmen ist oder gar nur bestimmte Informationen dem Parlament zur Kenntnis gegeben werden. Dementsprechend beeinträchtigt es auch die Rechte aus Art. 22 LV, wenn unter Verstoß gegen einen landesverfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalt eine bestimmte Vorlage nicht als verbindliches Gesetz beschlossen wird. Zu Recht hat das BVerfG im Kontext der für verfassungsrechtliche Gesetzesvorbehalte geltenden „Wesentlichkeitstheorie“ und konkret mit Blick auf die Beratung des Haushaltsgesetzes die Bedeutung der öffentlich geführten parlamentarischen Debatte betont (BVerfGE 130, 318 Rn. 108).

Dementsprechend ist auch eine Verletzung von Art. 22 LV möglich, wenn der Landtag Entscheidungen, die nach Art. 61 Abs. 1 und 2 LV von ihm selbst zu treffen sind, von einem Ausschuss oder der Landesregierung treffen lässt. Die Missachtung des Gesetzesvorbehalts führt zu einer Missachtung der Rechte der Abgeordneten. Diese Interpretation von § 4 Abs. 2 StratG M-V erscheint auch vertretbar. Sie kann sich auf eine nahezu identische Aussage in § 4 Abs. 3 des durch Art. 3 des gleichen Haushaltsbegleitgesetzes geänderten Gesetzes über das Landwirtschaftssondervermögen stützen. Dieser lautet: „Der Wirtschaftsplan wird dem Haushaltsplan des Landes beigefügt und dem Landtag zur Beschlussfassung vorgelegt“. Offenbar soll die dort erwähnte „Beifügung“ des Wirtschaftsplans an den Haushaltsplan nicht die gesondert genannte Beschlussfassung durch den Landtag erfassen. Daher steht der Annahme einer Antragsbefugnis auch nicht der Umstand entgegen, dass im Kontext der Errichtung des Strategiefonds im Dezember 2017 dessen Wirtschaftsplan dem durch das Haushaltsgesetz festgestellten und diesem als Anlage beigefügten Haushaltsplan des Landes seinerseits als Anlage beigefügt ist.

d) Soweit sich der Antrag der Antragsteller zu 2) zudem auf ihre Stellung als Mitglieder des Finanzausschusses bezieht, besteht keine weitergehende Antragsbefugnis. Es ist nicht substantiiert vorgetragen, dass die Zuweisung der Aufgabe der Erarbeitung des Wirtschaftsplans des Strategiefonds sie etwa wegen ihres Umfangs in ihren Rechten aus Art. 22 LV beeinträchtigt. Entsprechendes gilt, soweit die Antragsteller mit Hinweis auf die Beschlussfassung des Finanzausschusses über die Mittelverteilung geltend machen, dass der Strategiefonds mit objektivem Haushaltsrecht unvereinbar sei.

3. Der Antragstellerin zu 1), der Fraktion, fehlt es an der Antragsbefugnis, weil vorliegend keine mögliche Verletzung von Rechten des Landtages erkennbar ist; allein solche aber macht diese Antragstellerin – in Prozessstandschaft – geltend.

Zwar spricht gegen die Annahme einer Prozessstandschaft im vorliegenden Fall nicht ohne weiteres der Umstand, dass sich das Verfahren zugleich auch gegen den Landtag als Antragsgegner richtet (dazu LVerfG, Urt. v. 27.08.2015 – LVerfG 1/14 –, LVerfGE 26, 193, 211 ff.; BVerfGE 123, 267; 142, 25; aus der Literatur Lorenz, Der Organstreit vor dem Bundesverfassungsgericht, FS BVerfG, 1976, S. 225, 252 ff.; Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2012, Rn. 1029; Hillgruber/Goos,

Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2015, Rn. 382a f.; Classen, in: ders./Wallerath/Litten (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2. Aufl. 2015, Art. 53 Rn. 13; abl. Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 11. Aufl. 2018, Rn. 94a; kritisch auch Sauer, Zur Wehrhaftigkeit parlamentarischer Selbstentleibungen im Organstreit, FS Morlok, 2019, S. 227 ff.).

68 Allerdings muss auch in diesen Fällen der spezifische Charakter des Organstreits als eines kontradiktorischen Verfahrens gewahrt werden, dessen Gegenstand die Frage bildet, ob das beanstandete Verhalten des Antragsgegners Rechte des Antragstellers bzw. im Fall der Prozessstandschaft desjenigen, dessen Rechte geltend gemacht werden, beeinträchtigt. Es handelt sich dabei nämlich „nicht um ein objektives Verfahren prinzipaler oder authentischer Verfassungsinterpretation“ (LVerfG, Urt. v. 27.08.2015 – LVerfG 1/14 –, LVerfGE 26, 193, 209; siehe auch BVerfG, Beschl. v. 11.12.2018, 2 BvE 1/18, Rn. 18; BVerfGE 135, 317 Rn. 156).

69 Die Zulässigkeit eines Organstreits in einer solchen Konstellation erklärt sich aus der spezifischen, minderheitsschützenden Funktion des Instruments der Prozessstandschaft und beruht damit auf spezifisch verfassungsprozessualen Gesichtspunkten (dazu insbesondere Lorenz, a.a.O., S. 252). Diese kann es rechtfertigen, abweichend von fachgerichtlichen Verfahren die Prozessstandschaft einer Fraktion für ein Parlament unter bestimmten Voraussetzungen auch dann zuzulassen, wenn sich dieses Verfahren gegen das Parlament richtet.

70 Anerkannt wurde die Zulässigkeit eines Organstreits in einer solchen Konstellation insbesondere in Fällen, in denen es um das Verhältnis des Parlaments gegenüber Dritten geht (dazu LVerfG, Urt. v. 27.08.2015 – LVerfG 1/14 –, LVerfGE 26, 193, 214). Zu erwähnen sind vor allem Streitigkeiten um die Frage, ob der Bundestag unzulässig Kompetenzen auf Organe der Europäischen Union und damit Stellen außerhalb der deutschen Verfassungsordnung übertragen hat (dazu BVerfGE 123, 267, 338 f.; 132, 195, 238; 134, 366, 398; 135, 317 Rn. 150 ff.). In einer weiteren Konstellation ging es um die Wahrnehmung parlamentarischer Kontrollrechte, unter anderem um die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, der im Regelfall materiell parlamentarischer Kontrolle der Regierung dient (dazu BVerfGE 142, 25 Rn. 69). Damit standen sich in beiden Fällen materiell unterschiedliche Stellen gegenüber.

Vorliegend rügt die Antragstellerin zu 1) insbesondere, dass der Landtag unzulässig Kompetenzen auf den Finanzausschuss übertragen habe. Insoweit stellt sich nicht die Frage nach der Zulässigkeit einer Kompetenzübertragung oder die Nichtwahrnehmung von Kompetenzen im Verhältnis zu Außenstehenden. Vielmehr geht es um den parlamentarischen Binnenbereich, denn der Finanzausschuss ist Teil des Landtages. Bei rein parlamentsinternen Streitigkeiten wie hier ist eine Ausnahme von der Regel der Unzulässigkeit eines In-Sich-Prozesses nicht ohne weiteres angezeigt. Rechte der Opposition und der dieser angehörenden Abgeordneten können regelmäßig von diesen selbst geltend gemacht werden. Das zeigt gerade der vorliegende Verfassungsrechtsstreit. Daher führt die dem streitbefangenen Fall am nächsten kommende, vom BVerfG akzeptierte Konstellation, nämlich die Zulassung eines Organstreits auch mit Blick auf das Quorum, das für die Einleitung einer abstrakten Normenkontrolle erfüllt sein muss (BVerfGE 142, 25 Rn. 69), nicht zu einer anderen Bewertung. Dort ging es darum, ob das Parlament ggf. die Minderheitsrechte ausweiten musste, weil durch eine faktische Entwicklung, konkret durch die vergleichsweise niedrige Zahl von Oppositionsabgeordneten im Bundestag, der Zugriff auf ein bestimmtes, vom Grundgesetz durchaus als Minderheitsinstrument ausgestaltetes Instrument, nämlich die abstrakte Normenkontrolle, nicht mehr möglich war. Dies hatte der Bundestag ausdrücklich verweigert. Um individuelle Rechte der Abgeordneten ging es dort anders als hier von vorneherein nicht. Vielmehr standen sich materiell die Parlamentsmehrheit und die in einem Normenkontrollverfahren wegen Verfehlung des Quorums nicht antragsberechtigte Parlamentsminderheit gegenüber.

71

Im vorliegenden Verfahren hingegen geht es um einen mit Mehrheit gefassten Gesetzesbeschluss des Parlaments, mit dem es seinen Finanzausschuss sowie das Finanzministerium mit bestimmten Aufgaben betraut hat. Verfassungsrechtlich kann dies die bereits angesprochenen Rechte einzelner Abgeordneter betreffen; ein Rückgriff auf die Prozessstandschaft einer Fraktion ist in einem solchen Fall nicht geboten, um eine verfassungsgerichtliche Sicherung von Rechten der Opposition zu ermöglichen.

72

Soweit die Antragsteller zu 3) geltend machen, dass durch das StratG M-V dem Finanzministerium unzulässig Aufgaben übertragen werden, wird wiederum nicht hinreichend substantiiert geltend gemacht, dass eine Verletzung von Rechten des Landtages durch die angegriffene gesetzliche Regelung möglich ist. Die Aufteilung der dem Stra-

73

tegiefonds zugewiesenen Mittel erfolgt durch den Finanzausschuss. Der vom Finanzministerium aufzustellende Wirtschaftsplan beruht auf dieser Mittelverteilung (§ 4 Abs. 1 Satz 2 StratG M-V). Auch die in § 4 Abs. 2 Satz 2 StratG M-V vorgesehene Aktualisierungskompetenz soll wie erwähnt nur auf der Grundlage von Beschlüssen des Finanzausschusses erfolgen (Rn. 59). Vor diesem Hintergrund hätte es näherer Darlegungen bedurft, warum die gesetzliche Regelung Befugnisse auch des Finanzministeriums begründet, die Rechte des Landtages verletzen oder zumindest unmittelbar gefährden.

C.

74 Soweit der Antrag der Antragsteller zu 2) und 3) zulässig ist, ist er unbegründet. Das Recht der Antragsteller aus Art. 22 LV, den Wirtschaftsplan des StratG M-V im Plenums des Landtages zu diskutieren und Änderungsanträge zu ihm zu stellen, wird durch dieses Gesetz nicht verletzt. Die Abgeordneten haben zwar ein Recht darauf, dass über die Einnahmen und Ausgaben des Landes im Plenum mit hinreichender Bestimmtheit entschieden wird (I.). Bei verfassungskonformer Auslegung von § 4 StratG M-V werden diese Vorgaben jedoch erfüllt (II.). Zugleich ergibt sich als Konsequenz, dass auch die Kompetenzen des Finanzausschusses zur Änderung der von ihm beschlossenen Aufteilung der Mittel des Fonds sowie des Finanzministeriums zur Aktualisierung des Wirtschaftsplans nach § 4 Abs. 2 Satz 2 StratG M-V Rechte der Abgeordneten nicht beeinträchtigen (III.).

I.

75 Die Abgeordneten des Landtages müssen auch mit Blick auf den Haushalt ihre Rechte nach Art. 22 LV wahrnehmen können. Daher ist die Beachtung der Verpflichtung des Landtages zur Beschlussfassung über den Haushaltsplan durch Gesetz im von Verfassung wegen öffentlich beratenden Plenum (Art. 61 Abs. 2 LV) auch zur Sicherung der genannten Abgeordnetenrechte erforderlich (1.). Dies wiederum setzt voraus, dass Zweck und Höhe aller Einnahmen und Ausgaben gesetzlich und damit für alle anderen Stellen verbindlich hinreichend konkret bestimmt sind (2.).

76 1. Allein Beratung und Beschlussfassung über den Haushalt im Plenum des Landtages ermöglicht allen Abgeordneten, durch Diskussionsbeiträge und Änderungsanträge an

einer Entscheidung mitzuwirken. Für die Auslegung des Grundgesetzes hat das BVerfG mit Blick auf den Bundestag ausgeführt: „Die Wahrnehmung der Repräsentationsfunktion durch den Deutschen Bundestag als Ganzes setzt gleiche Mitwirkungsbe- fugnisse aller Abgeordneten voraus (vgl. BVerfGE 44, 308, 316>; 56, 396 <405>), die daher auch grundsätzlich über die gleichen Rechte und Pflichten verfügen. Daher ist jeder Abgeordnete berufen, an der Arbeit des Bundestages, seinen Verhandlungen und Entscheidungen teilzunehmen.“ (BVerfGE 130, 318 Rn. 103).

Dementsprechend betont das BVerfG in diesem Urteil speziell zum Haushalt im An- schluss an entsprechende Ausführungen in BVerfGE 70, 324 (355 ff. zum Budget der Geheimdienste) in Rn. 108:

„Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debat- te und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet Mög- lichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen und schafft die Voraus- setzungen der Kontrolle durch die Bürger (vgl. BVerfGE 40, 237 <249>; 70, 324 <355>). Entscheidungen von erheblicher Tragweite muss deshalb grundsätzlich ein Verfahren vorausgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auf- fassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu an- hält, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentli- cher Debatte zu klären (vgl. BVerfGE 85, 386 <403 f.>; 95, 267 <307 f.>; 108, 282 <312>). Vor diesem Hintergrund ergibt sich der Grundsatz der Budgetöffent- lichkeit aus dem allgemeinen Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie (vgl. BVer- fGE 70, 324 <358>).“

Diese Überlegungen zum Grundgesetz sind auf die Auslegung der Landesverfassung zu übertragen.

2. Die vorgenannten Mitwirkungsrechte der Abgeordneten können ihre Funktion nur er- füllen, wenn das Haushaltsgesetz Zweck und Höhe aller Einnahmen und Ausgaben hinreichend konkret bestimmt. Nur dann bestimmen tatsächlich die Abgeordneten, für welche Zwecke Haushaltsmittel verwendet werden; nur dann kann im Landtag – im Vorfeld der zu treffenden Entscheidung – über den richtigen Einsatz von Haushaltsmit- teln gestritten werden. Dementsprechend hat das BVerfG zu Art. 110 Abs. 2 GG – im sachlichen Kern wörtlich übereinstimmend mit Art. 61 Abs. 2 LV – auf den Grundsatz der Wesentlichkeit abgestellt (BVerfGE 130, 318 Rn. 110). Damit wird an die vor allem im Grundrechtsbereich entwickelte Dogmatik angeknüpft.

80 Das Maß der Konkretetheit lässt sich vorliegend vor allem im Lichte der Funktion des Haushalts bestimmen. „Umfang und Struktur des Haushaltsplans spiegeln damit die Gesamtpolitik wider. [...] Der Haushaltsplan ist damit der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen.“ (BVerfGE 130, 318, Rn. 107). Der Haushalt soll das Finanzgebaren der Exekutive „wirksam zu steuern vermögen“ (LVerfG NRW, Urt. v. 18.01.1992 [1/91, Umdruck, S. 13; NVwZ 1992, 470 f.] und v. 14.05.1996 [5/95, NVwZ 1997, 37, Umdruck, S. 18]). „Die zentrale Funktion des Staatshaushaltes besteht in der periodischen Koordination von Geben und Nehmen.“ (Waldhoff, in: HStR V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 124; zur Koordinationsfunktion auch des Haushalts auch Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 12; Hillgruber/Drüen, in: vMKS, GG, Art. 110 Rn. 16; Heintzen, HStR V, § 120, Rn. 18).

II.

81 Den vorstehenden Vorgaben würde nicht entsprochen, wenn beim Strategiefonds gemäß Art. 61 Abs. 1 Satz 2 LV verfahren und der Landtag nur über Zuführungen und Ablieferungen entscheiden würde (1.). § 4 StratG M-V ist jedoch verfassungskonform auszulegen mit der Folge, dass den Rechten aus Art. 22 LV Rechnung getragen wird (2.).

82 1. Die durch den Landtag erfolgende Entscheidung über die Zuweisung von Mitteln an den Strategiefonds allein trägt den vorstehend entfalteteten verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht ausreichend Rechnung. Die Mitwirkungsrechte der Abgeordneten nach Art. 22 LV entfalten sich im Zusammenhang mit dem Landeshalt dadurch, dass der Landeshaushalt durch Gesetz und damit durch das Plenum beschlossen wird (Art. 61 Abs. 2 LV) und in diesen Haushalt die Einnahmen und Ausgaben sowie die Verpflichtungsermächtigungen einzustellen sind (Art. 61 Abs. 1 Satz 1 LV). Damit haben die Abgeordneten die Möglichkeit, die Aussagen zu einzelnen Regelungen in der Diskussion im Plenum des Landtages aufzugreifen und ggf. Änderungsanträge zu stellen.

83 Demgegenüber „brauchen“ bei Sondervermögen des Landes nach Art. 61 Abs. 1 Satz 2 LV nur die Zuführungen und Ablieferungen eingestellt zu werden. Dies wird damit gerechtfertigt, dass sich ein Sondervermögen anerkanntermaßen einer „einzelnen Aufgabe“ widmen muss (Gröpl, in: BK, GG, Art. 110 Rn. 168; Heintzen, HStR V, 3. Aufl.

2007, § 120 Rn. 29; ähnlich Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 131). Mit Blick auf die Rechte der einzelnen Abgeordneten nach Art. 22 LV heißt dies, dass diese ihre Rechte bereits bei der gesetzlichen Festlegung der Aufgabe eines Sondervermögens wahrnehmen können müssen.

Der vorliegend zu beurteilende Strategiefonds weist nun im Vergleich zu anderen Sondervermögen die Besonderheit einer ausgesprochen weitgefassten Zwecksetzung auf. Der „Förderung besonderer für die Zukunft des Landes wegweisender Projekte und Programme“ (§ 2 StratG M-V) lässt sich nämlich eine große Vielzahl der im Landeshaushalt insgesamt enthaltenen Haushaltsansätze zuordnen. Dies verdeutlicht der für die Jahre 2018 und 2019 beschlossene Wirtschaftsplan. Dort werden insgesamt 138 Projekte aufgeführt, darunter so unterschiedliche Vorhaben wie etwa die Erneuerung des Innengitters im Katzenhaus des Tierheims Neustrelitz (Nr. 35), der Bau von zwei Fachspiegelbrunnen in der Gemeinde Zierzow (Nr. 48), die Verbesserung der Spielerkabinen des GSC 09 Güstrow (Nr. 102), die Anschaffung eines Pferdes durch den Sportverein Schönberger Voltis (Nr. 106) sowie der Bau einer Tartanbahn der freiwilligen Feuerwehr Techentin (Nr. 116). Diese Vielzahl sehr unterschiedlicher Projekte zeigt, dass die in § 2 StratG M-V enthaltene Zweckbestimmung der „Förderung besonderer für die Zukunft des Landes wegweisender Projekte und Programme“ das Ausgabeverhalten des Landes nicht hinreichend zu steuern vermag. Haushaltsansätze ohne hinreichend konkrete Zweckbestimmung sind jedoch wie dargelegt unabhängig von ihrer Höhe nicht mit dem Parlamentsvorbehalt nach Art. 61 Abs. 2 LV vereinbar und beeinträchtigen daher auch die Abgeordnetenrechte aus Art. 22 LV.

84

Nun verbindet Art. 61 Abs. 1 Satz 2 LV die dort enthaltene Sonderregelung zu Landesbetrieben und Sondervermögen, wonach nur die Zuführungen oder Ablieferungen in den Landeshaushalt einzustellen sind, nicht zwingend mit den entsprechenden Konstellationen. Vielmehr „brauchen“ nur „Zuführungen oder Ablieferungen“ aufgeführt werden. Dies schließt nicht aus, dass auch in diesen Fällen anders, etwa gemäß Art. 61 Abs. 1 Satz 1 LV, verfahren wird (zu Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG Hillgruber/Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 57).

85

Da wegen der Weite der Zweckbestimmung des Strategiefonds die Rechte der Abgeordneten aus Art. 22 LV nicht allein dadurch gesichert werden, dass diese die Zweck-

86

bestimmung beschließen, ergibt sich für diesen Fonds die Konsequenz, dass bei ihm alle Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und vom Plenum des Landtags beschlossen werden müssen.

87 Ob die Errichtung des Strategiefonds in der Form eines Sondervermögens als solche oder gar die praktische Anwendung der einschlägigen Bestimmungen im Übrigen mit der Landesverfassung vereinbar sind, ist im vorliegenden Verfahren nicht zu entscheiden, da es insoweit zum einen nicht um eine Verletzung von im Organstreit rügefähigen Rechten der Antragsteller geht und zum anderen dies nicht zum Streitgegenstand gehört.

88 2. Bei der hier gebotenen verfassungskonformen Auslegung entspricht § 4 StratG M-V diesen Grundsätzen. „Eine Norm ist nur dann für verfassungswidrig zu erklären, wenn keine nach den anerkannten Auslegungsgrundsätzen zulässige und mit der Verfassung vereinbare Auslegung möglich ist. Lassen der Wortlaut, die Entstehungsgeschichte, der Gesamtzusammenhang der einschlägigen Regelung und deren Sinn und Zweck mehrere Deutungen zu, von denen eine zu einem verfassungsmäßigen Ergebnis führt, so ist diese geboten.“ (BVerfGE 138, 64 Rn. 86, mit Hinweis auf BVerfGE 88, 145, 166 sowie 119, 247, 274).

89 So liegt der Fall hier. Die in § 4 Abs. 2 Satz 1 StratG M-V durch den Gesetzgeber ausdrücklich vorgeschriebene Anfügung des Wirtschaftsplans an den Haushaltsplan ist wegen der dargelegten Besonderheiten dieses Sondervermögens so zu verstehen, dass der Gesetzesbeschluss über den Haushaltsplan nach Art. 61 Abs. 2 LV, der letzterem Gesetzeskraft zukommen lässt (dazu Mediger, in: Classen/Wallerath/Litten (Hrsg.), a.a.O., Art. 61 Rn. 3), den Wirtschaftsplan des Strategiefonds mit gleicher Wirkung einschließt.

90 Im Einzelnen sieht § 4 StratG M-V drei Schritte bei der Aufstellung des Strategiefonds vor: erstens die Aufstellung des Wirtschaftsplans durch das Finanzministerium auf der Grundlage der Beschlüsse des Finanzausschusses (§ 4 Abs. 1 Satz 1), zweitens die anschließende „Anfügung“ dieses Plans als Anlage an den Haushaltsplan (§ 4 Abs. 2 Satz 1), und drittens die Möglichkeit des Finanzministeriums zur späteren „Aktualisierung“ des Wirtschaftsplans (§ 4 Abs. 2 Satz 2). Die nach § 4 Abs. 2 Satz 1 vorgesehene „Anfügung“ des Wirtschaftsplans an den Haushaltsplan muss aber zur Sicherung

der Abgeordnetenrechte nach Art. 22 LV in Verbindung mit dem parlamentarischen Budgetrecht nach Art. 61 Abs. 1 und 2 LV so ausgelegt werden, dass sich die Beschlussfassung über den Haushalt auch auf den Wirtschaftsplan des Strategiefonds erstreckt.

Dabei kann eine Beschlussfassung über die Aufteilung der Mittel des Strategiefonds allein durch den Finanzausschuss ohne Beschluss des Plenums des Landtages nicht damit gerechtfertigt werden, dass das Parlament zulässigerweise dem Ausschuss eine entsprechende Befugnis übertragen habe. Das BVerfG hat zwar für das Grundgesetz anerkannt, dass Aufgaben des Plenums des Bundestages auf den Haushaltsausschuss übertragen werden dürfen. Es hat dies aber doch zu einem als eng zu verstehenden Ausnahmefall erklärt. Zunächst hat es für die Wirtschaftspläne der Geheimdienste, die nur pauschal vom Plenum beschlossen wurden, während die Einzelheiten von einem Ausschuss beschlossen wurden, gefordert, dass die Ausnahme durch „zwingende Gründe des Staatswohls“ gerechtfertigt sein müssen (BVerfGE 70, 324, 358). Im Urteil zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) hat es dann betont, dass es hierfür Gründe bedürfe, die aus der Verfassung selbst abzuleiten seien (BVerfGE 130, 318 Rn.119, 125), wie dies auch bei den erwähnten Wirtschaftsplänen der Geheimdienste der Fall war.

91

Im vorliegenden Fall kann man – allein – an die Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Landtages denken. Zwar stellt dies einen prinzipiell tauglichen Gesichtspunkt dar, der eine solche Übertragung rechtfertigen könnte, doch müsste dann auch der Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit beachtet werden: Die Beeinträchtigung der Abgeordnetenrechte muss sich die Waage halten mit dem Gewicht und dem konkreten Gewinn an Effizienz (BVerfGE 130, 318 Rn.119, 125). Es ist jedoch nicht erkennbar, dass die Arbeitsfähigkeit des Landtages in einem ein solches Vorgehen rechtfertigenden Ausmaß leidet, wenn das Plenum des Parlaments den Wirtschaftsplan des Strategiefonds beschließt und nicht nur zur Kenntnis nimmt. Das gilt auch in Hinblick auf die vorgeschalteten Haushaltsberatungen.

92

Insbesondere ist das hier gewählte Verfahren auch nicht mit den seit langem anerkannten haushaltsrechtlichen Sperrvermerken vergleichbar. Bei diesen werden Ausgaben vom Plenum in den Haushalt eingestellt, doch können sie nur getätigt werden, wenn

93

ein Ausschuss des Parlaments – auf Bundesebene regelmäßig der Haushaltsausschuss – zustimmt. Das Instrument ist im Grundsatz verfassungsrechtlich anerkannt (BVerfGE 130, 318 Rn. 123; Heintzen, HStR V, § 120 Rn. 75; v. Mutius, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrechts und Haushaltskontrolle VVDStRL 43 (1984), 147, 183; Schuppert, ebd., S. 216, 233; Pfengler, Plenarvorbehalt und Delegation. Zur Übertragung von Plenarkompetenzen auf Ausschüsse, Diss. Jur. Greifswald 2019, Manuskript, S. 33, 202 ff.). Ein solches Verfahren setzt aber voraus, dass die Vorgaben im Haushaltsgesetz hinreichend präzise festgelegt sind (Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 110 Rn. 79; vgl. auch Pfengler, a.a.O., S. 187 ff. mit dem Hinweis auf die Wesentlichkeit). Mit anderen Worten: der Ausschuss ersetzt nicht das Plenum, sondern ist ihm nachgeschaltet. Die „von den Sperrvermerken erfassten Titel sind durch das Plenum bereits aufschiebend bedingt freigegeben, eine Entscheidung des Plenums gibt es also bereits.“ (Pfengler, a.a.O., S. 202; siehe auch Pünder, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 110 Rn. 105). Dementsprechend wird verfassungsrechtlich insoweit vor allem diskutiert, ob sich mit den Sperrvermerken ein unzulässiger Übergriff des Parlaments in die Tätigkeit der Exekutive verbindet. Vorliegend soll demgegenüber allein der Ausschuss die zentrale Konkretisierungsleistung erbringen. Das findet seine Parallele aber bei dem erwähnten Wirtschaftsplan der Geheimdienste. Die insoweit zu erfüllenden Voraussetzungen sind hier jedoch nicht gegeben.

94 Die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung endet zwar dort, „wo sie mit dem Wortlaut und dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch träte. [...] Das Ergebnis einer verfassungskonformen Auslegung muss demnach nicht nur vom Wortlaut des Gesetzes gedeckt sein, sondern auch die prinzipielle Zielsetzung des Gesetzgebers wahren.“ (BVerfGE 138. 64 Rn. 86 m.w.N. aus der Rechtsprechung) Dies ist jedoch vorliegend der Fall. Nach § 4 Absatz 2 Satz 1 wird der Wirtschaftsplan dem Haushaltsplan als Anlage angefügt. Wann diese „Anfügung“ zu erfolgen hat und welche Rechtsfolge sich mit ihr verbindet, wird nicht ausdrücklich geregelt. Insbesondere ist nicht etwa ausdrücklich vorgesehen, dass sich mit dem an den Haushaltsplan angefügten Wirtschaftsplan eine geringere Bindungswirkung verbindet als mit dem unzweifelhaft verbindlichen Haushaltsplan.

95 Allerdings ist § 4 Abs. 2 StratG M-V nach den Ausführungen der Vertreter der Landesregierung in der mündlichen Verhandlung bisher so verstanden worden, dass diese An-

fügung nur der Begründung und Erläuterung haushaltsrechtlicher Regelungen dient. Damit würde der Wirtschaftsplan nur eine den als solchen gleichfalls nicht verbindlichen Erläuterungen zum Haushaltsplan nach § 17 Abs. 1 LHO vergleichbare Rechtswirkung entfalten.

Dieses Verständnis von § 4 Abs. 2 StratG M-V greift zu kurz. Schon vom Wortlaut her stellt der Wirtschaftsplan keine „Erläuterung“ zum Haushaltsplan im Sinne von § 17 Abs. 1 LHO dar. Die dargestellten verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte – die Wahrung des Gesetzesvorbehalts nach Art. 61 Abs. 2 i.V.m. den Abgeordnetenrechten nach Art. 22 LV – gebieten vielmehr die Auslegung, dass die in § 4 Abs. 2 Satz 1 StratG M-V vorgesehene Anfügung des Wirtschaftsplans an den Haushaltsplan zur Folge hat, dass sich die Bindungswirkung, die sich mit der gesetzlichen Feststellung des Haushaltsplans nach Art. 61 Abs. 2 LV mit Blick auf diesen verbindet, auch auf den Wirtschaftsplan des Strategiefonds erstreckt.

96

III.

Eine Verletzung von Abgeordnetenrechten ergibt sich bei der gebotenen verfassungskonformen Anwendung von § 4 Abs. 2 Satz 1 StratG M-V nicht aus den durch § 4 StratG M-V dem Finanzministerium oder dem Finanzausschuss zugewiesenen Befugnissen. Eine eigenständige Änderung der Mittelaufteilung durch das Finanzministerium sieht das Gesetz nicht vor (Rn. 59). Für den Finanzausschuss sieht § 4 Abs. 2 Satz 2 StratG M-V schon nach seinem Wortlaut nur eine „Information“ an ihn und keine Änderungsbefugnis vor. Eine solche Änderungsbefugnis ergibt sich auch nicht aus der Befugnis nach § 4 Abs. 1 Satz 2 StratG M-V zur Beschlussfassung über die Aufteilung der Mittel sowie der Einzelprojekte zum Globalvolumen. Der Wirtschaftsplan ist Teil des vom Plenum des Landtags aufgestellten Haushaltsplans. § 4 Abs. 1 Satz 2 StratG M-V begründet damit keine vom allgemeinen Haushaltsrecht abweichende Ermächtigung.

97

Hintergrund der Regelung zur Aktualisierung des Wirtschaftsplans durch das Finanzministerium ist, wie die Gesetzesmaterialien ebenso wie die Bewirtschaftungsgrundsätze des Strategiefonds deutlich machen, der Umstand, dass die Höhe der Überschüsse, aus denen sich die Zuweisungen an den Fonds speisen, immer erst zum 31.3. des Folgejahres feststeht. Die im Haushaltsplan enthaltene Zuweisung von Mitteln an den Fonds beruht dementsprechend auf einer Prognose. Diese kann falsch sein. Dass sich

98

diese „Aktualisierung“ auf eine Anpassung an Fehler bei der Prognose der Überschüsse beschränkt, legen also schon die Materialien und die Bewirtschaftungsgrundsätze nahe. Die Befugnisse sind im Lichte der verbindlichen Festlegung des Wirtschaftsplans durch das Landtagsplenum zu verstehen.

99

Bei einer so verstandenen Begrenzung der Befugnisse von Finanzministerium und Finanzausschuss werden durch die Aktualisierungen keine Abgeordnetenrechte verletzt. Fallen die Überschüsse höher aus als geplant, ändert das den Wirtschaftsplan nicht; dort sind die einzelnen Ansätze für die zu fördernden Vorhaben sowie die Gesamtsumme betragsmäßig festgesetzt. Daher besteht in einem solchen Fall mangels entsprechender Vorgaben im Wirtschaftsplan keine Anpassungsnotwendigkeit und -möglichkeit. Fallen hingegen die Zuschüsse niedriger aus, tritt eine auch sonst nach Haushaltsaufstellung bekannte Situation ein, nämlich die, dass die realen Einnahmen des Staates hinter den Prognosen zurückbleiben. Es gelten mithin die entsprechenden haushaltsrechtlichen Grundsätze.

IV.

100

Die Entscheidung über die Kosten und Auslagen beruht auf § 33 LVerfGG M-V. Anlass, gemäß § 34 Abs. 2 LVerfGG M-V eine Kostenerstattung anzuordnen, besteht nicht.

Thiele

Nickels

Rüsch

Wähler

Prof. Dr. Classen

Tränkmann

Dr. Lehmann-Wandschneider