LANDESVERFASSUNGSGERICHT SACHSEN-ANHALT

Leitsätze zum URTEIL

vom 30. Juni 2025 – LVG 13/24 –

1. Eine Landtagsfraktion ist im Organstreitverfahren in Prozessstandschaft für den Landtag antragsbefugt, wenn sie geltend machen kann, dass sich der Landtag selbst durch einen Beschluss unter Verstoß gegen die Landesverfassung seiner parlamentarischen Gestaltungsmacht begeben hat.

2. Das Budgetrecht des Landtags ergibt sich aus Art. 41 Abs. 1 S. 2 und Art. 93 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 LVerf. Es ist zugleich ein Merkmal des in Art. 2 Abs. 1 und 2 LVerf verankerten Demokratieprinzips, das allerdings keinen über seine Konkretisierung in Art. 93 Abs. 2 S. 1 LVerf hinausgehenden, eigens zu nennenden Maßstab enthält.

3. Das mit dem Budgetrecht des Landtags vereinbare Maß der Veranschlagung globaler Minderausgaben bestimmt sich danach, wieviele Mittel erfahrungsgemäß aus Gründen, die sich einer Steuerung bei der Titelbewirtschaftung entziehen, nicht ausgegeben werden („Bodensatz“).

4. Die zulässige Veranschlagung der globalen Minderausgabe zur Abschöpfung des Bodensatzes erwartbar nicht abgerufener Haushaltsmittel setzt voraus, dass deren Höhe realitätsgerecht und fundiert ermittelt ist.

5. Der Haushaltsgesetzgeber hat bei der Ermittlung des Bodensatzes zur Veranschlagung einer realitätsgerechten globalen Minderausgabe keinen Gestaltungsspielraum, der lediglich eine Evidenzkontrolle durch die Gerichte zulassen würde.

LANDESVERFASSUNGSGERICHT SACHSEN-ANHALT

Verkündet am

Justizamtsinspektor/in

Urkundsbeamtin/er
der Geschäftsstelle
des Landesverfassungsgerichts

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

LVG 13/24

In dem Organstreitverfahren

1. der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag des Landes Sachsen-Anhalt, vertreten durch ihre parlamentarischen Geschäftsführer [...] und [...], Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg,

   – Antragstellerin zu 1. –

2. der Abgeordneten

   a) [...], MdL, Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg

   – Antragsteller zu 2. –

   b) [...], MdL, Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg

   – Antragstellerin zu 3. –

   c) [...], MdL, Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg

   – Antragstellerin zu 4. –

   d) [...], MdL, Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg

   – Antragsteller zu 5. –

   e) [...], MdL, Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg

   – Antragsteller zu 6. –

   f) [...], MdL, Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg

   – Antragstellerin zu 7. –

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Dr. h. c. Helmut Siekmann,
Domplatz 6, 06618 Naumburg (Saale)

gegen

den Landtag des Landes Sachsen-Anhalt,
vertreten durch seinen Präsidenten [...],
Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg,

– Antragsgegner –

Verfahrensbevollmächtigte: Dolde Mayen & Partner Rechtsanwälte
PartGmbB,
Heilbronner Straße 41, 70191 Stuttgart

wegen
Veranschlagung globaler Minderausgaben im Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Präsidenten Dr. Wegehaupt als Vorsitzenden, seine Vizepräsidentin Schmidt sowie seine Richterinnen und Richter Dr. Eckert, Buchloh, Schindler, Meyer und Prof. Dr. Germann auf die mündliche Verhandlung vom 21. Mai 2025 für Recht erkannt:

1. Auf den Antrag der Antragstellerin zu 1. wird festgestellt, dass der Antragsgegner durch den Gesetzesbeschluss vom 14. Dezember 2023 über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 die Rechte des Landtages aus Art. 41 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 LVerf verletzt hat.

2. Der Antrag der Antragsteller zu 2. bis 7. wird verworfen.

3. Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei.

4. Der Antragsgegner hat der Antragstellerin zu 1. ihre notwendigen Auslagen zu erstatten. Im Übrigen findet eine Auslagenerstattung nicht statt.

Tatbestand

Die Antragsteller wenden sich im Wege eines Organstreitverfahrens gegen den Beschluss des Antragsgegners vom 14. Dezember 2023, mit welchem dieser das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (GVBl. 2023 S. 682) unter Berücksichtigung einer globalen Minderausgabe in Höhe von 436.999.300 Euro im Haushaltsplan verabschiedet hat. **1**

I.

Die Landesregierung brachte mit der Drucksache 8/3037 vom 25. August 2023 den Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024 – HG 2024) beim Antragsgegner ein. Bei einem Gesamtvolumen von 14.269.658.400 Euro war im Einzelplan 13, Allgemeine Finanzverwaltung, Kapitel 13 02, Titel 972 01 eine globale Minderausgabe in Höhe von 432.234.200 Euro im Gesetzentwurf ausgewiesen. **2**

In der Beratung des Gesetzentwurfs im Landtag am 7. September 2023 erläuterte der Minister der Finanzen, dass sich die Landesregierung im Haushaltsplanentwurf auf globale Minderausgaben von knapp 3 % verständigt habe, wobei sich genau ausgerechnet globale Minderausgaben von 2,93 % ergeben würden. Die Landesregierung schätze den Bodensatz der veranschlagten, aber nicht abfließenden Ausgaben auf diesem Niveau ein. Bodensatz bedeute, dass bei Erstellung des Haushaltsplans noch nicht identifiziert werden könne, wo diese globalen Minderausgaben erwirtschaftet werden. Aus diesem Grund sei eine konkrete Veranschlagung von Minderausgaben in den Einzelplänen nicht möglich. **3**

Auf Nachfrage aus dem Plenum erklärte der Minister der Finanzen weiter, dass die globale Minderausgabe kein neues Instrument sei und man diese in der Vergangenheit mit bis zu 2 % im Land Sachsen-Anhalt geplant habe. In Thüringen hätten die globalen Minderausgaben 2,5 % in den Jahren 2021 und 2022 betragen. Hierbei handele es sich um den Bodensatz. Wäre man in der Lage, den Bodensatz für jeden Einzelplan definitiv zu berechnen, könnte man die Minderausgaben vertiteln, jedoch sei dies nicht möglich. Aufgrund der Erfahrungen schätze er jedoch realistisch ein, dass eine globale Minderausgabe von 2,93 % am Ende des Jahres 2024 erwirtschaftet werde. **4**

Die Veranschlagung der globalen Minderausgabe im Haushaltsplanentwurf wurde in der Debatte am 7. September 2023 von mehreren Abgeordneten kritisiert, wobei der Antragsteller zu 5. in seinem Redebeitrag erklärte, bisher habe in Sachsen-Anhalt gegolten, dass eine globale Minderausgabe jenseits von 2 % rechtswidrig sei. **5**

Der Landesrechnungshof ermittelte den Anteil der globalen Minderausgabe an den Gesamtausgaben in den vorangegangenen Haushaltsjahren 2017 bis 2023 in einer Größenordnung zwischen 1,43 % und 1,88 %. Der Anteil der globalen Minderausgabe an den Gesamtausgaben belief sich danach für das Haushaltsjahr 2017 auf 1,43 %, für das Haushaltsjahr 2018 auf 1,44 %, für das Haushaltsjahr 2019 auf 1,88 %, für das Haushaltsjahr 2020 auf 1,8 %, für das Haushaltsjahr 2021 auf 1,69 %, für das Haushaltsjahr 2022 auf 1,8 % und für das Haushaltsjahr 2023 auf 1,7 %. **6**

Der Landesrechnungshof wies während der Beratungen zum Haushaltsplanentwurf 2024 darauf hin, dass eine dreiprozentige globale Minderausgabe aus seiner Sicht nicht vertretbar und nach seinen Recherchen bundesweit einmalig sei. Seiner Ein- **7**

schätzung nach gehe es bei der Veranschlagung einer globalen Minderausgabe in dieser Höhe nur darum, die Diskussion um notwendige Einsparungen zu vermeiden und irgendwie den Haushalt auszugleichen, was mit Blick auf die Seriosität des Haushaltsplans sehr bedenklich sei.

Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst erhielt vom Antragsteller zu 5. während des Gesetzgebungsverfahrens einen Prüfauftrag zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit der im Entwurf des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 vorgesehenen globalen Minderausgabe und gab in seiner Stellungnahme vom 27. September 2023 an, dass nach seinen eigenen Recherchen die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe in Höhe von maximal ca. 2 % der Gesamtausgaben als üblich anzusehen sei. Die erhebliche Überschreitung dieser als vertretbar angesehenen Grenze sei jedoch höchst bedenklich. Die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe in Höhe von ca. 3 % mache es jedenfalls erforderlich, im Rahmen der Begründung des Gesetzesentwurfs, spätestens jedoch im Gesetzgebungsverfahren, die für die Ermittlung der geplanten globalen Minderausgabe herangezogenen Berechnungsgrundlagen darzulegen. **8**

In der Sitzung des Finanzausschusses vom 10. Oktober 2023 nahm der Antragsteller zu 5. auf die gutachterliche Stellungnahme des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes Bezug und bat das Finanzministerium, dem Finanzausschuss spätestens bis zur Beratung über den Einzelplan 13 darzulegen, auf welcher Berechnungsgrundlage die Höhe der globalen Minderausgabe ermittelt worden sei. Das Ministerium für Finanzen nahm zur Ermittlung der globalen Minderausgabe mit Schreiben vom 24. Oktober 2023 Stellung und führte dabei unter anderem aus, dass die Landesregierung den Bodensatz auf den im Haushaltsplanentwurf 2024 ausgewiesenen Betrag geschätzt habe, da eine Berechnung nicht möglich sei. So sei für das Planjahr selbst nicht vorhersehbar, welche Ausgabenansätze nicht ausgeschöpft würden. Auch für zurückliegende Jahre seien rechnerische Ableitungen nicht möglich, da Minderausgaben nicht immer bei denselben Haushaltsstellen auftreten würden. **9**

Der federführende Ausschuss für Finanzen empfahl dem Antragsgegner unter Mitwirkung aller weiteren ständigen Ausschüsse mit Ausnahme des Ausschusses für Petitionen in seiner Sitzung am 7. Dezember 2023 mehrheitlich, den Gesetzentwurf anzunehmen. **10**

Der Landtag beschloss darauf in seiner Sitzung vom 14. Dezember 2023 das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 mit einem Gesamtvolumen von 15.203.903.000 Euro und einer globalen Minderausgabe im Einzelplan 13, Allgemeine Finanzverwaltung, Kapitel 13 02, Titel 972 01 von 436.999.300 Euro. Die globale Minderausgabe beträgt danach 2,87 %. Geht man davon aus, dass für die Ermittlung des Haushaltsvolumens die Summe aller Einzelbewilligungen maßgeblich ist und die globalen Minderausgaben dem Haushaltsvolumen hinzuzurechnen sind, beläuft sich der Anteil der globalen Minderausgaben auf 2,79 % des Haushaltsvolumens. **11**

Das Gesetz wurde am 18. Dezember 2023 im Gesetzblatt verkündet (GVBl. 2023 S. 682). **12**

II.

Mit Antrag vom 12. Juni 2024, bei Gericht eingegangen am 13. Juni 2024, haben die Antragsteller ein Organstreitverfahren eingeleitet. **13**

Die Antragsteller machen in Prozessstandschaft für den zugleich als Antragsgegner am Verfahren beteiligten Landtag geltend, durch die Verabschiedung des Haushalts 2024 unter Veranschlagung von erheblichen globalen Minderausgaben habe dieser gegen das in Art. 2 Abs. 1 und 2 LVerf verankerte Demokratieprinzip sowie das in Art. 93 Abs. 2 S. 1 LVerf gewährleistete parlamentarische Budgetrecht verstoßen. Haushaltsplan und Haushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2024 erfüllten nicht das in Art. 93 Abs. 1 LVerf enthaltene Gebot eines in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalts. Der Landtag habe zudem die sich aus Art. 41 Abs. 1 S. 2 LVerf ergebende Pflicht, den Landeshaushalt zu beschließen, wegen der Veranschlagung der globalen Minderausgaben nicht hinreichend erfüllt. **14**

Sämtliche Antragsteller seien beteiligtenfähig. Die Antragstellerin zu 1. sei als Fraktion und damit selbständige Gliederung des Landtags durch Art. 47 Abs. 2 S. 2 und Art. 48 LVerf ebenso mit eigenen Rechten ausgestattet wie die Antragsteller zu 2. bis 7. als Abgeordnete des Landtags durch Art. 41 Abs. 2 und Art. 53 Abs. 1 und 2 LVerf. **15**

Das Haushaltsgesetz 2024 sei, obwohl förmliches Gesetz, auch im Organstreitverfahren zulässiger Antragsgegenstand, da es sich um eine Maßnahme im Sinne des § 36 LVerfGG handele, der weit auszulegen sei. **16**

Die Antragsteller seien auch antragsbefugt. Zwar dürften im Organstreitverfahren vom Antragsteller grundsätzlich nur eigene Rechte geltend gemacht werden, jedoch sei das Institut der Prozessstandschaft auch in verfassungsgerichtlichen Verfahren anerkannt, sodass kollegiale Teile von Organen in Prozessstandschaft für den Landtag dessen Rechte im Grundsatz auch in einem gegen den Landtag gerichteten Organstreitverfahren geltend machen könnten. Dies gelte vorliegend sowohl für die Antragstellerin zu 1. als Fraktion als auch für die Antragsteller zu 2. bis 7. als Abgeordnete. **17**

Die Prozessstandschaft für den Landtag als Antragsgegner sei zulässig, und es handele sich insbesondere nicht um einen unzulässigen Insichprozess. Die Antragsbefugnis im Rahmen der Prozessstandschaft ergebe sich daraus, dass die Antragsteller geltend machen könnten, der Beschluss des Antragsgegners, das Haushaltsgesetz 2024 mit der Veranschlagung von globalen Minderausgaben im Haushaltsplan zu verabschieden, verletze dessen durch die Landesverfassung geschütztes Budgetrecht. Bei Veranschlagung einer globalen Minderausgabe in einer Höhe von mehr als **18**

2 % des Ausgabevolumens sei eine Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts gegeben.

Für das vorliegende Organstreitverfahren bestehe auch das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis, da dieses nicht schon deshalb entfalle, weil sich die beanstandete Rechtsverletzung auf einen in der Vergangenheit abgeschlossenen Sachverhalt beziehe. Es sei jedenfalls ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse im Hinblick auf eine bestehende Wiederholungsgefahr und im Hinblick auf die erforderliche Klärung der Rechtslage gegeben. Auch habe für die Antragsteller kein einfacherer Weg bestanden, ihr Ziel zu erreichen, da die Landtagsmehrheit entgegen den Bedenken der Antragsteller entschieden habe. **19**

Der Antrag sei zudem fristgerecht innerhalb von sechs Monaten gestellt worden, § 36 Abs. 3 LVerfGG. **20**

Nach Auffassung der Antragsteller ist der Antrag auch begründet. Indem der Antragsgegner das Gesetz zur Feststellung des Haushaltsplans für 2024 mit der Veranschlagung von globalen Minderausgaben in Höhe von 436.999.300 Euro beschlossen habe, habe er gegen das in Art. 2 Abs. 1 und 2 LVerf verankerte Demokratieprinzip in Verbindung mit dem in Art. 93 Abs. 2 S. 1 LVerf gewährleisteten parlamentarischen Budgetrecht des Landtags verstoßen. Die dem Parlament durch die Verfassung zugewiesene Verantwortung über den Haushalt verlange, dass dieses die öffentliche Haushaltswirtschaft über den Haushaltsplan steuere. Diese Steuerungsmöglichkeit sei jedoch nicht mehr gegeben, wenn der Exekutive durch die Veranschlagung globaler Minderausgaben die Möglichkeit eingeräumt werde, die in einem bestimmten Haushaltsansatz liegende Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers durch eigene Wertungen zu ersetzen. Jegliche Ausbringung von globalen Minderausgaben stelle deshalb eine Teilentmachtung des Parlaments dar und sei rechtswidrig. **21**

Ein Verstoß gegen das parlamentarische Budgetrecht liege aber auch dann vor, wenn man die Veranschlagung von globalen Minderausgaben allgemein oder in Grenzen zur Abschöpfung eines Bodensatzes von nicht verausgabten Bewilligungen für zulässig halte. Die Veranschlagung von globalen Minderausgaben zur Abschöpfung eines solchen Bodensatzes verlange notwendig gesicherte empirische Erkenntnisse hierzu, welche wiederum umfangreiche und komplizierte Berechnungen erforderten. In jedem Fall sei eine eingehende Analyse der Haushalte vergangener Jahre erforderlich. **22**

Im vorliegenden Fall seien empirische Belege für die Veranschlagung von globalen Minderausgaben der Höhe nach nicht vorhanden. Im Übrigen habe der Anteil der globalen Minderausgaben an den Gesamtausgaben in den Haushaltsjahren 2017 bis 2023 stets deutlich unter 2 % betragen, sodass die Veranschlagung von 2,87 % nicht gerechtfertigt sei. Es bestünden Indizien dafür, dass die Höhe der globalen Minderausgaben für das Haushaltsjahr 2024 in verfassungswidriger Weise ohne jede Anknüpfung an Berechnungen oder Erfahrungswerte gewählt worden sei, um den vor- **23**

geschriebenen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben formal darstellen zu können.

Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024 verletze somit die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Vollständigkeit, der Vorherigkeit, der Einzelveranschlagung bzw. sachlichen Spezialität, der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit sowie des Ausgleichsgebots. **24**

Zwar werde überwiegend angenommen, dass das sich aus Art. 93 Abs. 1 S. 1 LVerf ergebende Gebot der Vollständigkeit durch die Veranschlagung globaler Minderausgaben nicht verletzt sei, jedoch sei bei Zugrundelegung des Gesamtvolumens des Haushaltes eine Beeinträchtigung des Grundsatzes der Vollständigkeit durch den Abzug der globalen Minderausgaben von der Gesamtsumme aller Ausgabenbewilligungen als Saldierung anzunehmen. **25**

Sofern man dem Grundsatz der Vorherigkeit Verfassungsrang zumesse, sei dieser Grundsatz nicht hinreichend beachtet, da zumindest Zweifel daran bestünden, dass die tatsächlich zu leistenden Ausgaben korrekt geschätzt und bei der Aufstellung des Haushaltsplans unter Berücksichtigung erfahrungsgemäß nicht in Anspruch genommener Mittel in Ansatz gebracht wurden. **26**

Der Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung bzw. der sachlichen Spezialität sei durch die Veranschlagung globaler Minderausgaben verletzt, da der Haushaltsplan nicht in der notwendigen Weise detailliert sei, dass er die Exekutive in ihrem Ausgabeverhalten an diejenige Zwecke binde, für welche die Mittel bewilligt wurden. Die Veranschlagung von globalen Minderausgaben ermögliche der Exekutive vielmehr, das in den Ausgabebewilligungen zum Ausdruck kommende Programm durch die Verwirklichung eigener Vorstellungen beim Haushaltsvollzug ganz oder teilweise zu konterkarieren. Das Prinzip der Einzelveranschlagung verlange, dass der Haushaltsgesetzgeber selbst entscheide, an welcher Stelle Kürzungen vorzunehmen seien, weshalb die Veranschlagung globaler Minderausgaben hiergegen verstoße. **27**

Weiterhin verletzt sei der Grundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit, wonach bei Aufstellung des Haushalts nur korrekte Daten als Grundlage verwendet und Beträge oder Sachverhalte nicht verschleiert werden dürfen. Darüber hinaus ergebe sich aus dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit mindestens eine Pflicht zur Schätzgenauigkeit. Die bei der Veranschlagung globaler Minderausgaben im Haushalt 2024 fehlende empirisch fundierte Begründung für deren konkrete Höhe und der pauschale Verweis auf Prognoseunsicherheiten bei der Haushaltsplanung stelle ein starkes Indiz für einen Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit dar. In jedem Falle aber führe der nicht erklärte Anstieg der globalen Minderausgaben im Haushaltsjahr 2024 gegenüber dem Vorjahr zur Verfassungswidrigkeit der Veranschlagung und damit des Gesetzesbeschlusses. **28**

Neben der Verletzung des Grundsatzes der Haushaltswahrheit und der Haushaltsklarheit sei auch eine Verletzung des haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsatzes des Haushaltsausgleichs gegeben, da sich die Regierungsfraktionen nicht über die **29**

gebotenen Kürzungen hätten einigen können, weshalb die Veranschlagung der globalen Minderausgaben eine Verschleierungsfunktion habe.

Die Antragsteller beantragen **30**

> festzustellen, dass der Antragsgegner durch den Gesetzesbeschluss vom 14. Dezember 2023 über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 die Rechte des Landtages aus Art. 93 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 LVerf, Art. 2 Abs. 1 und 2 LVerf, Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LVerf verletzt hat.

Der Antragsgegner beantragt, **31**

> den Antrag zu verwerfen, hilfsweise zurückzuweisen.

Der Antragsgegner hält den Antrag für unzulässig und hilfsweise für unbegründet. **32**

Es fehle an der erforderlichen Antragsbefugnis. Die Antragstellerin zu 1. rüge keine Verletzung eigener Rechte als Fraktion, sondern ausschließlich eine Verletzung des Demokratieprinzips aus Art. 2 Abs. 1 und 2 LVerf sowie des Budgetrechts aus Art. 93 Abs. 2 S. 1 LVerf. Hierbei handele es sich jedoch um Rechte des Antragsgegners, nicht der Antragstellerin zu 1. Entsprechendes gelte auch für die Rüge der Haushaltsgrundsätze aus Art. 93 Abs. 1 LVerf, die das Budgetrecht des Antragsgegners konkretisierten. **33**

Die Antragstellerin zu 1. rüge auch keine Verletzung der aus dem Initiativrecht der Landesregierung aus Art. 93 Abs. 3 LVerf folgenden Verpflichtung gegenüber dem Antragsgegner sowie der in ihm vertretenen Fraktionen und Abgeordneten, eine verabschiedungsfähige und nachvollziehbare Haushaltsvorlage einzubringen. **34**

Auch die Antragsteller zu 2. bis 7. rügten keine Verletzung eigener Rechte als Abgeordnete, sondern ausschließlich Rechte des Antragsgegners, sodass sich die Antragsbefugnis nicht mit der Verletzung eigener Rechte der Antragsteller begründen lasse. **35**

Die Antragsbefugnis ergebe sich aber auch nicht aus einer zulässigen Prozessstandschaft. Zwar komme es grundsätzlich in Betracht, dass eine Fraktion im Rahmen einer Prozessstandschaft die Verletzung von Rechten des Landtags geltend macht. Damit eine zum Zwecke des Minderheitenschutzes anerkannte Prozessstandschaft im Organstreitverfahren jedoch nicht zum Instrument einer allgemeinen Verfassungskontrolle werde, reiche es für den Antragsteller nicht aus, lediglich einen allgemeinen Verfassungsverstoß zu bezeichnen. Eine Rüge der Verletzung rein objektiv formulierter Verfassungsnormen bleibe weiterhin unzulässig. Es sei vielmehr erforderlich, dass der Antragsteller spezifische Rechte und Pflichten des gesamten Parlaments benennen könne, die zumindest auch dem Schutz der Parlamentsminderheit dienen und die durch das konkrete Handeln der Parlamentsmehrheit verletzt werden. **36**

Unter Berücksichtigung dieser Darlegungserfordernisse hätten die Antragsteller weder eine spezifische Verletzung des Budgetrechts durch die Veranschlagung von **37**

globalen Minderausgaben noch eine Verletzung des Budgetrechts durch Planungsdefizite oder eine Verletzung von Minderheitsrechten dargelegt. Zudem seien die veranschlagten globalen Minderausgaben verfassungsgemäß.

Der Landtag sei nur insoweit richtiger Antragsgegner, als er für die Beschlussfassung über das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 verantwortlich sei. Nicht passiv prozessführungsbefugt sei der Antragsgegner hingegen, soweit sich die Antragsteller auf Verstöße gegen den aus der Haushaltswahrheit abgeleiteten Grundsatz der Schätzgenauigkeit beriefen, da die Schätzung im Rahmen der Erstellung des Entwurfs für das Haushaltsgesetz durch die Landesregierung erfolgt sei. **38**

Den Anträgen fehle es sodann zumindest partiell am erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis, weil die Antragsteller im Gesetzgebungsverfahren ihrer Konfrontationsobliegenheit nicht im gebotenen Umfang nachgekommen seien. Diese hätten im Gesetzgebungsverfahren lediglich die Höhe der veranschlagten globalen Minderausgaben beanstandet. Soweit nunmehr im vorliegenden Verfahren weitergehend die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe überhaupt als verfassungswidrig gerügt werde, fehle es deshalb am erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis. **39**

Die Anträge seien auch unbegründet. Der Antragsgegner habe das ihm zustehende Budgetrecht nicht durch den Beschluss über das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 verletzt. **40**

Die Antragsteller hätten im Gesetzgebungsverfahren anerkannt, dass die Veranschlagung globaler Minderausgaben mit dem Ziel, den Bodensatz nicht verausgabter Bewilligungen abzuschöpfen, dem Grunde nach nicht zu beanstanden sei. Hieran müssten sie sich nunmehr im vorliegenden Verfahren festhalten lassen. Die Veranschlagung globaler Minderausgaben in der vorgenommenen Höhe entspreche dem Bodensatz. **41**

Es liege auch keine Verletzung verfassungsrechtlicher Haushaltsgrundsätze vor. Eine Verletzung des Grundsatzes der Vollständigkeit des Haushaltsplans nach Art. 93 Abs. 1 S. 1 LVerf scheide aus, weil alle Einnahmen und Ausgaben unter Berücksichtigung der globalen Minderausgaben im Haushaltsplan veranschlagt seien. **42**

Der Grundsatz der Vorherigkeit sei ebenfalls nicht verletzt, da der Veranschlagung der globalen Minderausgaben eine verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Schätzung zugrunde gelegen habe. **43**

Der Grundsatz der Einzelveranschlagung werde nicht dadurch verletzt, dass bei globalen Minderausgaben zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht erkennbar sei, welche der Ausgaben im Haushaltsvollzug vollumfänglich realisiert werden und welche nicht. Die sachliche Bindung an den Haushaltsplan werde nicht berührt, und es liege insbesondere auch keine Veranschlagung der globalen Minderausgaben mit dem Ziel vor, die Einzelveranschlagung zu umgehen. **44**

Die Veranschlagung globaler Minderausgaben verstoße sodann auch nicht gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit, weil die veranschlagte globale Minderausgabe auf einer Abschätzung des verbleibenden Bodensatzes beruhe. **45**

Letztlich sei auch das Gebot des Haushaltsausgleichs nach Art. 93 Abs. 1 S. 2 LVerf nicht verletzt, da der Ausgleich des Haushaltsplans gerade durch die globale Minderausgabe hergestellt werde, die in Höhe des Ausgabenüberhangs als Negativbetrag in den Haushaltsplan eingestellt wurde. **46**

Eine rechnerische Herleitung des Bodensatzes für ein Planjahr sei ausgeschlossen. Ausgabenansätze würden tendenziell großzügig oder gar mit Sicherheitszuschlag geplant. Minderausgaben könnten viele Gründe haben und seien durch das Fachressort oft nicht steuerbar. Die Ermittlung des Bodensatzes aus dem Saldo zwischen Planansatz und Istausgaben sei eine schematische Herleitung, die der Komplexität des Haushaltsgeschehens in der Realität nur bedingt gerecht werde und den Bodensatz tendenziell unterzeichne. Auch die Buchung von Rücklagenzuführungen relativiere die Aussagekraft des Soll-Ist-Vergleichs zur Ermittlung des Bodensatzes, weil Rücklagenzuführungen als Ausgaben gebucht würden und folglich die Istausgaben erhöhten. **47**

Minderausgaben seien ausschließlich das Ergebnis des Fachressorthandelns, nicht eines aktiven Steuerns des Finanzministers. Insofern seien die in den letzten Jahren ausgewiesenen Haushaltsansatzunterschreitungen tatsächlich als Bodensatz zu bezeichnen. **48**

Die Bemessung der globalen Minderausgabe beruhe auf sachlichen Erwägungen. Der Bodensatz sei in der Vergangenheit viel höher gewesen als die veranschlagten globalen Minderausgaben. **49**

Mit Schriftsatz vom 27. Mai 2025 hat das Ministerium der Finanzen eine Gegenüberstellung der Summe aller Ausgabeansätze und der Summe der Inanspruchnahme in Ist-Ausgaben ohne überplanmäßige Rücklagenzuführungen in den Jahren 2017 bis 2023 nachgereicht. **50**

Entscheidungsgründe

Der Antrag der Antragstellerin zu 1. ist zulässig und begründet. **51**

Der Antrag der Antragsteller zu 2. bis 7. ist unzulässig. **52**

I.

Zulässig ist nur der Antrag der Antragstellerin zu 1. Der Antrag der Antragsteller zu 2. bis 7. ist wegen fehlender Antragsbefugnis unzulässig. **53**

1. Das Landesverfassungsgericht ist gemäß Art. 75 Nr. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16. Juli 1992 (GVBl. S. 600), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. März 2020 (GVBl. S. 64), § 2 Nr. 2, §§ 35 ff. des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht – LVerfGG – vom 23. August 1993 (GVBl. S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2024 (GVBl. S. 155), zur Entscheidung im Organstreitverfahren berufen. Es entscheidet über die Auslegung der Landesverfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten zwischen obersten Landesorganen oder anderen Beteiligten, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtages oder der Landesregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind. **54**

2. Die Antragsteller sind als „andere Beteiligte“ gemäß Art. 75 Nr. 1 LVerf im Organstreitverfahren beteiligtenfähig. **55**

Die Antragstellerin zu 1. ist als Fraktion durch Art. 47 LVerf und als Oppositionsfraktion durch Art. 48 LVerf mit eigener, zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung als subjektives Organrecht zugewiesener Zuständigkeit im Sinne von Art. 75 Nr. 1 LVerf ausgestattet (LVerfG, Urt. v. 22. Februar 1996 – LVG 8/95; Urt. v. 13. Dezember 2023 – LVG 30/22). **56**

Die Antragsteller zu 2. bis 7. sind als Abgeordnete des Landtags durch Art. 41 Abs. 2, Art. 53 Abs. 1 und 2 LVerf mit eigener Zuständigkeit ausgestattet (LVerfG, Urt. v. 21. August 2023 – LVG 20/20). Der insoweit nur Organteile erfassende Tatbestand des § 35 Nr. 3 LVerfGG vermag die unmittelbar durch Art. 75 Nr. 1 LVerf begründete Beteiligtenfähigkeit nicht zu beschränken. **57**

3. Die Beteiligtenfähigkeit des Antragsgegners ergibt sich unmittelbar aus Art. 75 Nr. 1 LVerf, § 35 Nr. 1 LVerfGG. **58**

4. Antragsgegenstand im Sinne des § 36 Abs. 1 LVerfGG ist der Beschluss des Antragsgegners vom 14. Dezember 2023 über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 im Haushaltsgesetz. **59**

Maßnahme im Sinne des § 36 Abs. 1 LVerfGG kann auch der Erlass eines Gesetzes sein (LVerfG, Urt. v. 13. Dezember 2023 – LVG 30/22 –, Rn. 29 m. w. N.; für den Erlass des Haushaltsgesetzes in Verbindung mit dem Haushaltsplan vgl. zum wortgleichen § 64 Abs. 1 BVerfGG BVerfG, Urt. v. 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19 –, Rn. 132; ebenso StGH Baden-Württemberg, Urt. v. 20. November 1996 – GR 2/95). Dabei ist nicht das Gesetz als solches die Maßnahme im Sinne eines zulässigen Angriffsgegenstands im Organstreit, sondern das auf das Inkrafttreten des Gesetzes gerichtete Organhandeln, hier der Beschluss des Antragsgegners über das Haushaltsgesetz. **60**

5. Die Antragstellerin zu 1. ist antragsbefugt. Für die Antragsteller zu 2. bis 7. ist dies nicht der Fall. **61**

Gemäß § 36 Abs. 1 LVerfGG ist der Antrag nur zulässig, wenn die Antragsteller geltend machen können, dass sie selbst, oder im Fall einer Prozessstandschaft das Or- **62**

gan, dem sie angehören, durch den Antragsgegenstand in einer eigenen, das heißt zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung als subjektives Organrecht durch die Landesverfassung zugewiesenen Zuständigkeit verletzt oder unmittelbar gefährdet sind.

a) Weder die Antragstellerin zu 1. noch die Antragsteller zu 2. bis 7. machen eine Verletzung eigener Rechte geltend. Sie rügen eine Verletzung des Demokratieprinzips aus Art. 2 Abs. 1 und 2 LVerf sowie des parlamentarischen Budgetrechts aus Art. 41 Abs. 1 S. 2 und Art. 93 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 LVerf. Diese Bestimmungen weisen weder einer Landtagsfraktion noch den einzelnen Abgeordneten des Landtags eine Zuständigkeit zu. Vielmehr bestimmen Art. 41 Abs. 1 S. 2 und Art. 93 Abs. 2 S. 1 LVerf für den Beschluss über den Landeshaushalt die Zuständigkeit allein des Landtags. Das gilt erst recht für einen aus Art. 2 Abs. 1 und 2 LVerf abzuleitenden Parlamentsvorbehalt, den Art. 41 Abs. 1 S. 2 und Art. 93 Abs. 2 S. 1 LVerf für den Landeshaushalt konkretisieren. **63**

b) Die Antragstellerin zu 1. ist in Prozessstandschaft für den Landtag gemäß § 36 Abs. 1 LVerfGG antragsbefugt. Sie kann geltend machen, dass der Landtag durch den Antragsgegenstand in seiner ihm in Gestalt des parlamentarischen Budgetrechts zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung zugewiesenen Zuständigkeit aus Art. 41 Abs. 1 S. 2 und Art. 93 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 LVerf verletzt ist. **64**

aa) Gemäß § 36 Abs. 1 LVerfGG ist eine Prozessstandschaft des Antragstellers für das Organ, dem er als „Teil“ im Sinne des § 35 Nr. 3 LVerfGG angehört, möglich. Nach dieser Regelung kann eine Fraktion als Organteil des Landtags dessen Rechte im eigenen Namen geltend machen (LVerfG, Urt. v. 28. November 2006 – LVG 1/06). **65**

bb) Das kommt auch in Fällen in Betracht, in denen eine Fraktion Rechte des Landtags nicht gegen ein anderes Verfassungsorgan, sondern gegen den Landtag selbst geltend macht (LVerfG, Urt. v. 13. Dezember 2023 – LVG 30/22; VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 19. Juli 2023 – 1 GR 4/22). **66**

Das Bundesverfassungsgericht geht in gefestigter Rechtsprechung davon aus, dass in einer solchen Konstellation kein unzulässiger Insichprozess vorliegt. Zur Begründung hat es in seiner Lissabon-Entscheidung (BVerfG, Urt. v. 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 –, Rn. 205) ausgeführt, dass die mit § 36 Abs. 1 LVerfGG wortgleiche Vorschrift des § 64 Abs. 1 BVerfGG die Prozessstandschaft im Organstreit in die Wirklichkeit des politischen Kräftespiels stelle, in der sich die Gewaltenteilung nicht nur in der klassischen Gegenüberstellung der geschlossenen Gewaltträger, sondern in erster Linie in der Einrichtung von Oppositions- und Minderheitenrechten verwirkliche. Der Sinn und Zweck der Prozessstandschaft liege deshalb gerade darin, der Parlamentsopposition und Parlamentsminderheit die Befugnis zur Geltendmachung der Rechte des Parlaments nicht nur dann zu erhalten, wenn dieses seine Rechte, insbesondere im Verhältnis zu der von ihm getragenen Regierung, nicht wahrnehmen will, sondern auch dann, wenn die Parlamentsminderheit Rechte des Parlaments gegen die Parlamentsmehrheit geltend machen will. Die Prozessstandschaft in derartigen Fällen ist **67**

deshalb sowohl Ausdruck der Kontrollfunktion des Parlaments als insbesondere auch ein Instrument des Minderheitenschutzes (BVerfG a. a. O.).

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (Urt. v. 24. November 2022 – LVerfG 2/21) sowie der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg (Urt. v. 19. Juli 2023 – 1 GR 4/22) haben sich dieser Rechtsprechung im Grundsatz angeschlossen. Der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg geht in seiner Entscheidung vom 19. Juli 2023 davon aus, dass Fraktionen in Prozessstandschaft für den Landtag dessen Rechte im Grundsatz auch in einem gegen den Landtag gerichteten Organstreitverfahren geltend machen können, wenn und soweit sie sich auf einen Rechtssatz der Verfassung berufen, der gerade auf den Erhalt zukünftiger Entscheidungs- und Gestaltungsmacht des Parlaments abzielt. Diese Einschränkung begründet der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg in seiner Entscheidung damit, dass sich der von ihm zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur haushaltspolitischen Integrationsverantwortung und der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages der unausgesprochene, aber sachlich tragende Gedanke entnehmen lasse, dass es um den Schutz zukünftiger parlamentarischer Gestaltungsmacht gehe (VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 19. Juli 2023 – 1 GR 4/22, Rn. 31). **68**

Nach Auffassung des erkennenden Gerichts ist für die Antragsbefugnis zur Verteidigung von Rechten des Landtags gegen den Landtag selbst ein Vortrag erforderlich, aber auch ausreichend, aus dem sich eine verfassungswidrige Aufgabe parlamentarischer Gestaltungsmacht durch den Landtag (vgl. LVerfG, Urt. v. 13. Dezember 2023 – LVG 30/22 –, Rn. 44: „Selbstentmachtung“) auch für einen Einzelfall ergibt. Auf eine weitergehende Bindung zukünftiger parlamentarischer Gestaltungsmacht kommt es nicht an. Auch gegenüber dem Beschluss über den Landeshaushalt für ein bestimmtes Haushaltsjahr eignet sich die gesetzliche Prozessstandschaft nach § 36 Abs. 1 LVerfGG für ihren Zweck, dass die Fraktion als Minderheit Rechte des Parlaments gegen die Parlamentsmehrheit geltend machen kann (vgl. BVerfG, Urt. v. 3. Mai 2016 – 2 BvE 4/14 –, Rn. 67). **69**

cc) Das Budgetrecht des Landtags ergibt sich aus Art. 41 Abs. 1 S. 2 und Art. 93 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 LVerf. Danach beschließt der Landtag über den Landeshaushalt, indem er den Haushaltsplan nach Jahren getrennt im voraus durch das Haushaltsgesetz feststellt. Das parlamentarische Budgetrecht ist zugleich ein Merkmal des in Art. 2 Abs. 1 und 2 LVerf verankerten Demokratieprinzips, das allerdings keinen über seine Konkretisierung in Art. 93 Abs. 2 S. 1 LVerf hinausgehenden, eigens zu nennenden Maßstab enthält. Das Haushaltsgesetz ist durch die allgemeinen Bestimmungen über das Gesetzgebungsverfahren in Art. 77 Abs. 1 LVerf und die Sonderbestimmungen für die Haushaltsgesetzgebung in Art. 81 Abs. 1 S. 3 LVerf ausschließlich der Zuständigkeit des Landtags zugewiesen (LVerfG, Urt. v. 28. November 2006 – LVG 1/06). **70**

Das parlamentarische Budgetrecht gehört zu den Grundlagen der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat. Es stellt ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar und dient nicht nur als Instrument umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle. Vielmehr aktualisiert sich in dem vom Parlament beschlossenen Haushaltsplan der Grundsatz der Gleichheit der Bürger bei der Auferlegung öffentlicher Lasten als einer wesentlichen Ausprägung rechtsstaatlicher Demokratie. Die Kompetenz zur Feststellung des Haushaltsplans liegt ausschließlich beim Gesetzgeber. Dieser muss bei der Ausübung des Budgetrechts und der Wahrnehmung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen (BVerfG, Urt. v. 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, Rn. 106 ff.). **71**

Die Budgethoheit des Parlaments beinhaltet auch eine Budgetpflicht, im Rahmen derer sich das Parlament substanziell mit den staatlichen Einnahmen und Ausgaben auseinanderzusetzen hat und die öffentliche Haushaltswirtschaft über den Haushaltsplan steuern muss. Dieser Budgetpflicht darf sich das Parlament nicht begeben. Es darf seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen (BVerfG, Urt. v. 7. September 2011 – 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10; Gröpl, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, KBI Schrift, No. 98 (2005), S. 15, abrufbar unter <https://hdl.handle.net/10419/45562>). **72**

dd) Die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe in Höhe von 436.999.300 Euro im Haushaltsplan und dessen Feststellung im angegriffenen Haushaltsgesetz 2024 überlässt es dem Haushaltsvollzug, welche Ausgabeansätze unausgeschöpft bleiben, so dass die Summe aller tatsächlichen Ausgaben die Summe aller Ausgabeansätze um diesen Betrag unterschreitet. Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass dies die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts verletzt. **73**

Die Antragstellerin zu 1. hat damit hinreichend konkret eine mögliche Verletzung verfassungsrechtlicher Rechtspositionen des Landtags durch den Beschluss des Antragsgegners vorgetragen. Sie ist deshalb in Prozessstandschaft für die Rechte des Landtags antragsbefugt (für die vergleichbare Rechtslage des Bundes Kube, in: Dürig / Herzog / Scholz (Hg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 110, Rn. 196). **74**

c) Für die Antragsteller zu 2. bis 7. scheidet eine Prozessstandschaft hingegen aus. **75**

Eine Geltendmachung von Rechten des Parlaments durch einzelne Abgeordnete in Prozessstandschaft kommt nicht in Betracht, weil Abgeordnete kein Organteil im Sinne von § 36 Abs. 1 LVerfGG sind (für das Bundesrecht Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu / Klein / Bethge, 64. EL August 2024, BVerfGG § 64, Rn. 86b). **76**

Die Prozessstandschaft stellt eine Ausnahme vom allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsatz dar, wonach Verfahrensbeteiligte nur eigene Rechte geltend machen können. Die Geltendmachung von Rechten in Prozessstandschaft durch einzelne Abgeordnete erfordert deshalb eine ausdrückliche gesetzliche Zulassung. Die in § 36 **77**

Abs. 1 LVerfGG geregelte Zulassung der Prozessstandschaft ist eng auszulegen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bezieht sich die gleichlautende Regelung des § 64 BVerfGG lediglich auf ständig vorhandene Gliederungen des Parlaments (BVerfG, Beschl. v. 12. März 2007 – 2 BvE 1/07). Sie dient vor allem dem Schutz der organisierten parlamentarischen Minderheit, insbesondere der Fraktionen (Bethge a. a. O.). § 36 Abs. 1 LVerfGG ermöglicht es somit im Unterschied zu Fraktionen einzelnen Abgeordneten nicht, die Rechte des Parlaments im Wege der Prozessstandschaft geltend zu machen.

Dass Art. 41 Abs. 2 LVerf die Landtagsabgeordneten ausdrücklich als Vertreter des ganzen Volkes nennt und damit die konstitutive Bedeutung ihres Mandats für die Funktion des Landtags zur demokratischen Legitimation der Staatsgewalt unterstreicht, vermag eine Prozessstandschaft jedes einzelnen Abgeordneten für die Rechte des Gesamtorgans nicht zu begründen. Vielmehr vermittelt sich die Teilhabe des einzelnen Abgeordneten an der demokratischen Funktion des Parlaments über seine eigenen Rechte auf freie und gleiche Mitberatung und Mitentscheidung in der parlamentarischen Willensbildung. Der einzelne Abgeordnete könnte mit einer Befugnis, darüber hinaus die für ihn nicht eigenen, sondern fremden Rechte des Landtags im eigenen Namen geltend zu machen, den nach seiner Ansicht richtigen Gebrauch der Rechte des Landtags allen anderen Abgeordneten aufdrängen, die einen anderen Gebrauch dieser Rechte für richtig halten. Das entspricht nicht der Stellung des einzelnen Abgeordneten im Gefüge der parlamentarischen Willensbildung. **78**

Das begründet den Unterschied zur Prozessstandschaft von Fraktionen. Unabhängig davon, dass die Landesverfassung in Art. 47 und 48 LVerf – anders als das Grundgesetz – durchaus auch die Funktion der Fraktionen im Landtag ausdrücklich berücksichtigt und mit eigenen Rechten ausstattet, entspricht es schon ihrer Bedeutung als freiwillige Zusammenschlüsse von Abgeordneten für die Organisation von Mehrheiten und Minderheiten im Parlament, dass sie zu den „Teilen“ des Landtags im Sinne des § 35 Nr. 3, § 36 Abs. 1 LVerfGG gehören, die kraft Prozessstandschaft Rechte des Landtags im eigenen Namen gelten machen können. **79**

Entsprechend begründet das Landesverfassungsgericht auch die Antragsberechtigung und Antragsbefugnis einer Gruppe von Abgeordneten als „Teil“ des Landtags in einem Organstreitverfahren, in dem das Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses aus Art. 54 Abs. 1 LVerf geltend gemacht wird, nicht mit einer Prozessstandschaft der einzelnen Abgeordneten für die Rechte des Landtags, sondern mit einem eigenen Recht der Einsetzungsminderheit aus Art. 54 Abs. 1 LVerf (LVerfG, Urt. v. 8. Dezember 2020 – LVG 34/19 –, Rn. 47–53). **80**

5. Für den Antrag der Antragstellerin zu 1. ist mit der Antragsbefugnis auch das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis gegeben. **81**

Auch im Organstreitverfahren nach Art. 75 Nr. 1 LVerf ist das Rechtsschutzbedürfnis Voraussetzung für die Sachentscheidung (LVerfG, Beschl. v. 17. April 2023 – LVG 9/22 –, Rn. 13; vgl. BVerfG, Beschl. v. 17. September 2019 – 2 BvE 2/18). Es fehlt, **82**

wenn das Organstreitverfahren zur Durchsetzung der verfassungsrechtlichen Rechte, deren Verletzung der Antragsteller geltend macht, nicht erforderlich ist.

a) Das Rechtsschutzbedürfnis entfällt im vorliegenden Fall nicht aufgrund des Umstands, dass die angegriffene Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 durch Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes vollzogen und durch den Abschluss des Haushaltsjahres erledigt ist (vgl. allgemein zum Rechtsschutzbedürfnis im Organstreitverfahren wegen Rechtsverletzungen, die in der Vergangenheit liegen und bereits abgeschlossen sind, gegenwärtig also keine Wirkung mehr entfalten, BVerfG, Urt. v. 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, Rn. 81). **83**

Der Antragsgegner hat den Haushaltsplan unter Veranschlagung der streitigen globalen Minderausgabe nicht nur mit dem Haushaltgesetz 2024 beschlossen, sondern verteidigt diesen Gesetzesbeschluss auch im vorliegenden Organstreitverfahren. Es kann deshalb jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass auch zukünftig in Haushaltsplänen, die vom Antragsgegner in einem Haushaltsgesetz festgestellt werden, globale Minderausgaben in einer Höhe veranschlagt werden, durch welche das Budgetrecht aus Art. 41 Abs. 1 S. 2, Art. 93 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 LVerf gegebenenfalls verletzt wird. Es besteht somit eine Wiederholungsgefahr. **84**

Hieran ändert sich auch nichts dadurch, dass der Antragsgegner ebenfalls in der Sitzung vom 14. Dezember 2023 einen Entschließungsantrag der Regierungskoalition bestehend aus den Fraktionen von CDU, SPD und FDP vom 12. Dezember 2023 mehrheitlich angenommen hat, wonach in künftigen Haushaltsplänen des Landes eine globale Minderausgabe in Höhe von maximal ein Prozent der geplanten Ausgaben zu veranschlagen sein soll (56. Sitzung des Landtags vom 14. Dezember 2023, Stenografischer Bericht 8/56, S. 130). Bei dieser Entschließung des Antragsgegners handelt es sich nicht um eine rechtsverbindliche Festlegung für die zukünftige Erstellung von Haushaltsplänen und deren Feststellung im Haushaltsgesetz. **85**

b) Es fehlt auch nicht etwa deshalb teilweise am erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis, weil die Antragstellerin zu 1. die Verfassungsmäßigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben im Gesetzgebungsverfahren nicht als generell verfassungswidrig gerügt, sondern sich allein gegen deren Höhe gewandt hat. Auch hierdurch ist sie ihrer Konfrontationsobliegenheit hinreichend nachgekommen. Ihre Vertreter haben im Gesetzgebungsverfahren wiederholt sowohl in den Ausschüssen als auch im Plenum auf die aus ihrer Sicht gegebene Rechtswidrigkeit des Ansatzes der globalen Minderausgabe im Haushaltsplanentwurf 2024 hingewiesen. Dies war jedenfalls ausreichend, um mit der Landesregierung und der Landtagsmehrheit den Antragsgegner zu einer Überprüfung zu veranlassen, ob an der Aufnahme einer globalen Minderausgabe in dieser Höhe im Haushaltsplan festgehalten werden sollte. Die Veranlassung zur Überprüfung schloss mit der Höhe notwendig auch die grundsätzliche Zulässigkeit eines Ansatzes globaler Minderausgaben ein. Dem Rechtsschutzbedürfnis für das Organstreitverfahren über die grundsätzliche Zulässigkeit eines Ansatzes globaler Minderausgaben kann nicht entgegengehalten werden, dass die weiterge- **86**

hende Konfrontation des Antragsgegners in den parlamentarischen Beratungen mit solchen grundsätzlicheren Einwänden ein vorrangiges Mittel gewesen wäre, um das Budgetrecht des Landtags durchzusetzen. Nur wenn sich der Antragsgegner auf eine Begrenzung des Ansatzes globaler Minderausgaben auf eine von der Antragstellerin noch für zulässig gehaltene Höhe eingelassen hätte, stünde ein Rechtsschutzbedürfnis für ihre grundsätzliche Bestreitung in Zweifel. Dass der Antragsgegner dagegen schon nicht den Einwänden wider die Höhe des Ansatzes globaler Minderausgaben gefolgt ist, schließt die Eignung noch weiterreichender Einwände zur Bereinigung entsprechend weiterreichender Meinungsverschiedenheiten über das Budgetrecht des Landtags in den parlamentarischen Beratungen aus.

6. Der Antragsgegner ist passiv prozessführungsbefugt, da er für die Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz 2024 und die darin enthaltene Feststellung des Haushaltsplans verantwortlich ist. **87**

7. Die Antragsfrist des § 36 Abs. 2 LVerfGG ist gewahrt. Das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 wurde am 18. Dezember 2023 durch Veröffentlichung im Gesetzblatt verkündet. Die Antragsschrift vom 12. Juni 2024 ist am 13. Juni 2024 und damit innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Monaten eingegangen. **88**

II.

Der Antrag der Antragstellerin zu 1. ist begründet. **89**

Die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe in Höhe von 436.999.300 Euro im Haushaltsplan und dessen Feststellung im Haushaltsgesetz 2024 durch den Antragsgegner verletzt das parlamentarische Budgetrecht aus Art. 41 Abs. 1 S. 2 und Art. 93 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 LVerf. **90**

1. Der Landtag beschließt gemäß Art. 41 Abs. 1 S. 2 LVerf den Landeshaushalt und damit den Haushaltsplan im Sinne von Art. 93 LVerf. **91**

a) Bei der Feststellung des Haushaltsplans kommt dem Landtag im Verhältnis zu den anderen beteiligten Verfassungsorganen eine hervorgehobene verfassungsrechtliche Stellung zu. Der Landtag trifft mit seiner Entscheidung über den Haushaltsplan eine wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik (für das Bundesrecht BVerfG, Urt. v. 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, Rn. 105; Urt. v. 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 –, Rn. 122). Das Budgetrecht des Parlaments gehört zu den Grundlagen der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat. Es stellt ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung und nicht nur ein Instrument umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle dar (BVerfG a. a. O.). Dem Landtag steht deshalb im Grundsatz das alleinige Entscheidungsrecht über das Budget des Landes zu (LVerfG, Urt. v. 28. November 2006 – LVG 1/06). **92**

Das Parlament hat seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung bei der Ausübung des Budgetrechts wahrzunehmen und muss die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen (BVerfG, Urt. v. 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, Rn. 105). **93**

b) Das in Art. 41 Abs. 1 S. 2 und Art. 93 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 LVerf normierte parlamentarische Budgetrecht wird durch die verfassungs- und einfachrechtlich normierten Haushaltsgrundsätze konkretisiert (siehe auch Iwers – Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, 2021, S. 5; Gröpl, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, KBI Schrift, No. 98 (2005), S. 16). Hierzu gehört der Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit, der sich aus dem Grundsatz der Haushaltsvollständigkeit in Art. 93 Abs. 1 S. 1 LVerf ergibt, nach dem alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in voller Höhe in den Haushaltsplan einzustellen sind (vgl. StGH Hessen, Urt. v. 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, Rn. 302). **94**

Das Parlament kann sein Budgetrecht durch Gestaltung und Kontrolle nur wirksam ausüben, wenn der Haushaltsplan und auch bereits der von der Regierung vorgelegte Planentwurf von Klarheit und Wahrheit geprägt sind. Der Haushaltsgrundsatz der Klarheit und Wahrheit ist deshalb auch über das parlamentarische Budgetrecht verfassungsrechtlich verankert (für das Bundesrecht Kube, in: Dürig / Herzog / Scholz (Hg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 110, Rn. 115). **95**

Der Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit verbietet nicht nur einen bewusst unzutreffenden Haushaltsansatz, sondern beinhaltet insbesondere auch den Grundsatz der Schätzgenauigkeit, nach dem Haushaltsansätze so genau zu ermitteln sind, wie dies für den entsprechenden Bereich möglich ist. Aus dem Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit folgt die Pflicht zur Schätzgenauigkeit mit dem Ziel, die Wirksamkeit der Budgetfunktionen im parlamentarischen Regierungssystem – Leitung, Kontrolle und Transparenz durch Öffentlichkeit der staatlichen Tätigkeit – zu gewähren. Die für die Einnahmen- und Ausgabenschätzungen erforderlichen Prognosen müssen danach aus Sicht ex ante sachgerecht und vertretbar ausfallen (vgl. BVerfG, Urt. v. 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, Ls. 2; StGH Hessen, Urt. v. 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, Rn. 303). Eine Einschätzungsprärogative hat der Gesetzgeber insoweit nicht (Kube, in: Dürig / Herzog / Scholz (Hg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 110, Rn. 115). **96**

2. Bei der in der Landeshaushaltsordnung nicht normierten globalen Minderausgabe handelt es sich um einen allgemeinen Kürzungs- bzw. Berichtigungsposten für mehrere oder sämtliche im Haushaltsplan veranschlagten Ausgabeposten. Anstelle von Kürzungen bei den Einzeltiteln des Haushaltsplans wird die Summe aller Ausgaben des Gesamthaushalts oder der jeweiligen Einzelpläne mittels der Veranschlagung der globalen Minderausgabe einer pauschalen Kürzung unterzogen. **97**

Da die Minderausgabe global ausgebracht ist, lässt sich anhand des Haushaltsplans nicht nachvollziehen, in welchen Ausgabetiteln die Minderausgabe jeweils in welcher Höhe anfällt. Bei Ausbringung einer globalen Minderausgabe ist dem Haushaltsplan **98**

deshalb nicht zu entnehmen, auf welchen Betrag sich der tatsächlich verfügbare Ansatz des jeweiligen Haushaltstitels beläuft. Dies schränkt die Aussagekraft des Haushaltsplans ein und berührt den Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit.

Durch die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe besteht die Gefahr, dass der Exekutive die Aufgabe übertragen wird, den pauschalen Kürzungsansatz in Form der globalen Minderausgabe dadurch zu „erwirtschaften“, dass bestimmte Einzelansätze im Haushaltsplan von ihr nicht voll ausgeschöpft werden. Damit würde die Exekutive und nicht der Haushaltsgesetzgeber letztlich darüber entscheiden, in welchen Einzeltiteln die Kürzung in welchem Umfang erfolgt (Iwers, a. a. O., S. 19 f., 26). **99**

3. Das Gericht hält die Veranschlagung globaler Minderausgaben nicht grundsätzlich für mit den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit und dem parlamentarischen Budgetrecht unvereinbar. **100**

a) Die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe wird zum Teil als eine unzulässige Teilentmachtung des Parlaments gänzlich abgelehnt (Karehnke, Zur Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, DVBl. 1980, S. 542–545; Siekmann, in: Sachs (Hg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 110, Rn. 16a–16b, 55 m. w. N.; wohl auch Gröpl, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand September 2015, Art. 110, Rn. 195 f.). Dieses dürfe sich seines Budgetrechts nicht entäußern und müsse in Wahrnehmung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen. **101**

b) Nach anderer Auffassung lässt sich der in der Haushaltspraxis der Länder verbreitete und auch vom Haushaltsgesetzgeber des Landes Sachsen-Anhalt in der Vergangenheit regelmäßig genutzte Ansatz einer globalen Minderausgabe im Haushaltsplan rechtfertigen, sofern die Höhe der globalen Minderausgabe ausschließlich auf den „Bodensatz“ veranschlagter Ausgaben beschränkt bleibt (Iwers, a. a. O., S. 7, 25 f. m. w. N.; Dolde / Porsch, DÖV 2002, S. 232–239; Marcus, DÖV 2000, S. 675–681, 675 f.; in engerem Zusammenhang auch StGH Baden-Württemberg, Urt. v. 20. November 1996 – GR 2/95). Der „Bodensatztheorie“ (Dolde / Porsch, DÖV 2002, S. 232, 235) liegt die Erfahrung der Haushaltspraxis zugrunde, dass zum Ende eines Haushaltsjahres regelmäßig nicht bei allen Ausgabetiteln die veranschlagten Mittel tatsächlich abfließen und deshalb ein Bodensatz an nicht verbrauchten Haushaltsmitteln verbleibt. So können beispielsweise unter bestimmte Haushaltstitel fallende Bauvorhaben oder Projekte nicht planmäßig im betreffenden Haushaltsjahr abgewickelt werden, weshalb die hierfür veranschlagten Ausgaben dann nicht im geplanten Umfang anfallen und die betreffenden Haushaltstitel nicht ausgeschöpft werden können. **102**

c) Das Gericht folgt der zweitgenannten Ansicht. **103**

Der Haushaltsgesetzgeber darf im Haushaltsplan berücksichtigen, dass im Haushaltsvollzug die veranschlagten Ausgaben für die einzelnen Titel nicht restlos aus- **104**

geschöpft werden können. Neben unvorhergesehenen Hindernissen und Verzögerungen bei der Verwirklichung der geplanten Ausgabezwecke bewirkt schon die Unschärfe der Höhe der einzelnen Ausgaben und damit ihrer Summe, dass Ausgabereste bleiben. Bei allen Haushaltsansätzen für Ausgaben, die nicht einen schon vorher genau feststehenden runden Betrag decken und die nicht ausnahmsweise unter den Voraussetzungen des § 37 LHO LSA durch überplanmäßige Ausgaben überschritten oder unter den Voraussetzungen der Deckungsfähigkeit nach § 20 LHO LSA für die Deckung anderer Ausgabetitel in Anspruch genommen werden, sind Ausgabereste unvermeidlich. Wie sie sich auf die verschiedenen Ausgabetitel verteilen, kann der Haushaltsgesetzgeber nicht vorherbestimmen. Insoweit ist es im Sinne des Grundsatzes der Haushaltswahrheit grundsätzlich vertretbar, für den gebotenen Haushaltsausgleich einen Ansatz für globale Minderausgaben einzuplanen.

105 Das zulässige Maß der Veranschlagung globaler Minderausgaben bestimmt sich danach, wieviele Mittel erfahrungsgemäß aus Gründen, die sich einer Steuerung bei der Titelbewirtschaftung entziehen, nicht ausgegeben werden. Dabei dürfen nicht alle Unwägbarkeiten hinsichtlich der Verwirklichung geplanter Ausgaben einfach der globalen Minderausgabe zugeschlagen werden. Es liegt in der Natur des in die Zukunft gerichteten Haushaltsplans, dass der Haushaltsvollzug davon abweicht, weil sich die Umstände anders entwickeln als vorhergesehen. Von diesen Abweichungen rechtfertigen nur solche eine Berücksichtigung als globale Minderausgabe, die aus haushaltstechnischen Gründen unvermeidlich sind, ohne bei der Planung einzelnen Haushaltstiteln zugeordnet oder durch die Einbeziehung in die Deckungsfähigkeit zum Ausgleich anderweitiger Abweichungen des Haushaltsvollzugs vom Haushaltsplan herangezogen werden zu können. Unvorhersehbare Minderausgaben tragen ansonsten zu einem Überschuss bei, der gemäß § 25 Absatz 2 LHO LSA „insbesondere zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Tilgung von Schulden zu verwenden oder Rücklagen zuzuführen“ (dies nach Maßgabe des § 62 LHO LSA), sonst „in den nächsten festzustellenden Haushaltsplan als Einnahme einzustellen“ ist. Gerade wenn Minderausgaben durch eine Verzögerung der geplanten Ausgabe bedingt sind, ist es grundsätzlich nicht im Sinne der parlamentarischen Steuerung staatlicher Ausgaben, sie durch Einrechnung in eine globale Minderausgabe der späteren Verwirklichung zunächst zu entziehen. Stattdessen bewirkt die Zuführung nicht ausgegebener Mittel zu einer Rücklage, dass sie wiederum dem Budgetrecht des Parlaments für das folgende Haushaltsjahr zur Verfügung stehen, in dem eine entsprechende Entnahme aus der Rücklage zum Haushaltsausgleich beiträgt. Was die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe für den Haushaltsausgleich im Haushaltsplan für dasselbe Haushaltsjahr, in dem sie erwartet wird, bewirken soll, verschiebt die Zuführung eines entsprechend höheren Überschusses zu einer Rücklage schlicht auf den Haushaltsausgleich im Haushaltsplan für ein folgendes Haushaltsjahr. Deshalb ist das seitens des Antragsgegners in der mündlichen Verhandlung ausgeführte Argument, dass die aus der Haushaltsrechnung abgelesenen globalen Minderausgaben etliche weitere Abweichungen des Haushaltsvollzugs vom

Haushaltsplan nicht erfassten, deren Überschuss in freiwillige überplanmäßige Rücklagenzuführungen fließe, nicht dazu geeignet, die Höhe des gesonderten Ansatzes für globale Minderausgaben zu begründen.

Eine ausschließlich auf die Berücksichtigung des Bodensatzes nicht abgerufener Haushaltsmittel beschränkte globale Minderausgabe ist folglich ein zulässiges Mittel, um einen ausgeglichenen Haushalt zutreffend darzustellen, soweit mit der Veranschlagung der globalen Minderausgabe eine realitätsgerechte, fundierte Prognose (vgl. insoweit Dolde / Porsch, DÖV 2002, S. 232, 237) zu den zu erwartenden, nicht steuerbaren und nicht anderweitig zu verarbeitenden Abweichungen der tatsächlichen Entwicklung des Haushaltsvollzugs gegenüber den in den Haushaltsplan eingestellten Einnahmen und Ausgaben abgegeben wird (so im Ansatz auch Iwers, a. a. O., S. 7, 13, 15 f.; zur Diskussion der Ermittlungsmethode Marcus, DÖV 2000, S. 676, 678–680). **106**

Nur unter diesen Bedingungen ist gewährleistet, dass die globale Minderausgabe nicht – im Sinne eines gerade wegen der globalen Minderausgabe durch Weisungen veranlassten oder an ihr orientierten planvollen Handelns – durch die Exekutive „erwirtschaftet“ werden muss. **107**

4. Die zulässige Veranschlagung der globalen Minderausgabe zur Abschöpfung des Bodensatzes erwartbar nicht abgerufener Haushaltsmittel setzt demnach voraus, dass deren Höhe realitätsgerecht und fundiert ermittelt ist. **108**

a) In Rechtsprechung und Literatur wird zum Teil angenommen, dass die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe unterhalb eines bestimmte Prozentsatzes des Haushaltsvolumens im Sinne einer Bagatellgrenze nicht gegen die Haushaltsgrundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit und das parlamentarische Budgetrecht verstoße. **109**

aa) Dabei wird unter Verweis auf eine übliche Haushaltspraxis die Veranschlagung einer globale Minderausgabe in Höhe von 1 % bis 2 % des Haushaltsvolumens als grundsätzlich verfassungsgemäß angesehen. Der mit dem parlamentarischen Budgetrecht bestimmte Kerngehalt haushaltsrechtlicher Prinzipien werde durch eine globale Minderausgabe in einer solchen in der Haushaltspraxis üblichen Höhe nicht verletzt (Dolde / Porsch, DÖV 2002, S. 235, 239). **110**

Auch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 22. November 1993 lässt sich im Sinne der Anerkennung einer solchen prozentual zu bemessenden Geringfügigkeitsgrenze deuten (BerlVerfGH, Beschl. v. 22. November 1993 – VerfGH 18/93). Darin hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit des Antrags im Organstreitverfahren angenommen, dass die Aufnahme einer pauschalen Minderausgabe in Höhe von 2,29 % des Gesamthaushalts der antragstellenden Fraktion keine Antragsbefugnis im Rahmen einer Prozessstandschaft gebe. **111**

Der Baden-Württembergische Staatsgerichtshof hat mit Urteil vom 20. November 1996 ebenfalls im Rahmen der Prüfung der Antragsbefugnis angenommen, dass die parlamentarischen Mitwirkungsrechte der Fraktion durch den Beschluss über globale Minderausgaben in Höhe von circa 1 % des Haushaltsvolumens nicht derart ausgehöhlt würden, dass dies zu einer Verletzung der parlamentarischen Rechte der Fraktion führen würde (StGH Baden-Württemberg, Urt. v. 20. November 1996 – GR 2/95). **112**

bb) Der Annahme prozentualer (Geringfügigkeits-)Grenzen für die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe steht jedoch entgegen, dass sich feste Prozentsätze für eine der Höhe nach noch zulässige Veranschlagung einer globalen Minderausgabe nicht bestimmen lassen, weil deren Realitätsnähe entscheidend von der Haushaltspolitik des jeweiligen Haushaltsträgers und der Seriosität der Veranschlagungen im jeweiligen Haushaltsplan abhängt (Iwers, a. a. O., S. 22). **113**

Werden nämlich beispielsweise die Personalausgabenansätze nicht unter Berücksichtigung realitätsgerechter Tarifsteigerungen ermittelt oder werden realitätsgerecht zu prognostizierende Preissteigerungen für Verwaltungs- und Investitionsausgaben nicht berücksichtigt, lässt sich auch eine nur gering bemessene globale Minderausgabe möglicherweise nicht sachlich rechtfertigen. Ein auf der Ausgabenseite zu eng und damit nicht realitätsgerecht bemessener Haushaltsplan lässt keinen nennenswerten Bodensatz erwarten, sodass auch die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe in nur ganz geringer Höhe nicht gerechtfertigt sein kann (so auch Gröpl, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, KBI Schrift, No. 98 (2005), S. 25). **114**

Weiterhin spricht gegen die Annahme prozentualer Geringfügigkeitsgrenzen, dass eine globale Minderausgabe auch in einer nur geringen Höhe einen wesentlichen Teil derjenigen Ausgaben ausmachen kann, die nicht bereits im Sinne rechtlicher oder faktischer Verpflichtungen bei Aufstellung des Haushaltsplans und Verabschiedung des Haushaltsgesetzes gebunden sind. Der Haushaltsgesetzgeber ist in erster Linie im Bereich der nichtgebundenen Haushaltsmittel in der Lage, seinen politischen Gestaltungswillen zu verwirklichen. Würde man den Ansatz einer globalen Minderausgabe unterhalb bestimmter Bagatellgrenzen als generell unproblematisch ansehen, bestünde die Gefahr, dass gerade in den regelmäßig engen Bereichen des Haushaltes, in denen sich Spielräume für politische Entscheidungen ergeben, die Entscheidungskompetenz in unzulässiger Weise vom Haushaltsgesetzgeber auf die Exekutive übertragen wird. **115**

b) Verfassungsrechtlich zulässig ist die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe im Haushaltsplan, sofern die Landesregierung bei dessen Aufstellung sicherstellt, dass die Höhe des Bodensatzes realitätsgerecht und fundiert ermittelt ist. **116**

Notwendige Voraussetzung hierfür ist zunächst, dass der Haushalt insgesamt realitätsgerecht und vorsichtig aufgestellt wird. Ist dies der Fall, kommt eine empirische Ermittlung des Bodensatzes unter Betrachtung der vorhergehenden Haushaltsjahre in Betracht. Dabei ist zur Vermeidung von Zufallsergebnissen nicht lediglich auf das **117**

jeweils vorhergehende Haushaltsjahr abzustellen, sondern es ist regelmäßig eine ausreichende Anzahl vorhergehender Haushaltsjahre in die Betrachtung einzubeziehen, wobei in den betreffenden Haushaltsjahren der Haushalt jeweils sowohl in seiner Struktur als auch in den Einzelplänen mit demjenigen des Planjahrs vergleichbar sein muss. Darüber hinaus ist für die in die Betrachtung einzubeziehenden vorhergehenden Haushaltsjahre zu prüfen, ob die für das Planjahr zu berücksichtigenden Bodensatzverhältnisse sich in den vorhergehenden Haushaltsjahren als zutreffend erwiesen haben (so auch Marcus, DÖV 2000, S. 675, 678).

Entgegen der Auffassung des Antragsgegners hat der Haushaltsgesetzgeber bei der Ermittlung des Bodensatzes zur Veranschlagung einer realitätsgerechten globalen Minderausgabe keinen Gestaltungsspielraum, der lediglich eine Evidenzkontrolle durch die Gerichte zulassen würde. Maßgeblich ist vielmehr wie bereits ausgeführt der sich aus Art. 93 Abs. 1 S. 1 LVerf ergebende Grundsatz der Haushaltsvollständigkeit sowie die daraus folgenden Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit. Die vom Antragsgegner für die von ihm vertretene Auffassung herangezogene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach den Bundesorganen ein weiter politischer Handlungsspielraum bei der Wahrnehmung der Verpflichtungen aus der europäischen Integrationsverantwortung eingeräumt wird, ist nicht übertragbar (BVerfG, Beschl. v. 15. April 2021 – 2 BvR 547/21 – „EU-Wiederaufbaufonds“; Urt. v. 7. September 2011 – 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 – „Griechenland-Hilfe und Euro-Rettungsschirm“). **118**

Von einer realitätsgerechten Ermittlung des Bodensatzes für das betreffende Haushaltsjahr kann somit grundsätzlich ausgegangen werden, wenn diese anhand belastbarer Erfahrungswerte vergangener Haushaltsjahre erfolgt und die Prognose sicherstellt, dass die Veranschlagung der globalen Minderausgabe nicht der Höhe nach über den nach verlässlichen Statistiken zu erwartenden Bodensatz hinausgeht (Kube, in: Dürig / Herzog / Scholz (Hg.), GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 110, Rn. 115). **119**

5. In Anwendung dieser Grundsätze hat der Antragsgegner durch den Beschluss des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 mit der Veranschlagung einer globalen Minderausgabe in Höhe von 436.999.300 Euro das ihm zustehende parlamentarische Budgetrecht aus Art. 41 Abs. 1 S. 2 und Art. 93 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 LVerf verletzt. Die globale Minderausgabe beschränkt sich nicht auf den realitätsgerecht und fundiert ermittelten unvermeidlichen Bodensatz an Haushaltsmitteln, die bei der Haushaltsbewirtschaftung erwartbar nicht ausgeschöpft werden können. **120**

a) Die in Höhe von 436.999.300 Euro im Haushaltsplan veranschlagte globale Minderausgabe entspricht einem Anteil von 2,87 % des Gesamthaushalts oder – sofern man die globale Minderausgabe dem ausgewiesenen Haushaltsvolumen hinzurechnet – 2,79 %. Selbst nach der zuvor abgelehnten Auffassung, wonach eine globale Minderausgabe in Höhe von 1 % bis 2 % des Haushaltsvolumens unter dem Gesichtspunkt der Haushaltspraxis auch ohne weitere sachliche Rechtfertigung verfas- **121**

sungsrechtlich zulässig sein soll, ließe sich die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024 veranschlagte globale Minderausgabe nicht rechtfertigen. Mit einem Anteil von 2,79 % am Gesamtvolumen des Haushalts wäre diese Geringfügigkeitsgrenze deutlich überschritten.

b) Die Höhe der im Haushaltsplan 2024 veranschlagten globalen Minderausgabe beruht auch nicht in der erforderlichen Weise auf einer realitätsgerechten Ermittlung anhand vorhandener Erfahrungswerte aus vorhergehenden Haushaltsjahren. **122**

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs waren für die Haushaltsjahre 2017 bis einschließlich 2023 derartige Erfahrungswerte vorhanden. Danach lag die Höhe der globalen Minderausgaben in diesem Zeitraum zwischen 1,43 % und 1,88 %. Die Landesregierung hat bei Erstellung des Haushaltsplanentwurfs jedoch nicht auf diese vorhandenen Erfahrungswerte zurückgegriffen und die im Haushaltsplanentwurf 2024 veranschlagte globale Minderausgabe nicht empirisch ermittelt. **123**

Zwar hat sich der Finanzminister bei Einbringung des Entwurfs des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 am 7. September 2023 im Landtag für die Landesregierung ausdrücklich darauf berufen, dass die von ihm zum damaligen Zeitpunkt noch in Höhe von 2,93 % angenommene globale Minderausgabe lediglich den Bodensatz der veranschlagten, aber nicht abfließenden Ausgaben ausmache; er hat jedoch weiter ausgeführt, die Landesregierung habe sich im Haushaltsplanentwurf auf eine globale Minderausgabe von knapp 3 % „verständigt“. Die Landesregierung habe den Bodensatz der veranschlagten, aber nicht abfließenden Ausgaben auf diesem Niveau „geschätzt“ (47. Sitzung vom 7. September 2023, Stenografischer Bericht 8/47, S. 40). **124**

Der Staatssekretär im Ministerium der Finanzen hat am 10. Oktober 2023 im Finanzausschuss im Rahmen der Beratung über den Entwurf des Haushaltsgesetzes 2024 auf die Bitte des Antragstellers zu 5., das Finanzministerium möge dem Ausschuss spätestens bis zur Beratung über den Einzelplan 13 darlegen, auf welcher Berechnungsgrundlage die Höhe der globalen Minderausgabe ermittelt worden sei, erklärt, es sei nicht zu erwarten, dass dem Ausschuss eine Berechnung vorgelegt werde. Es liege in der Natur der Sache, dass eine globale Minderausgabe nicht berechnet werden könne. Auf den weiteren Vorhalt des Antragstellers zu 5., es gehe ihm darum, wie die Landesregierung den zum damaligen Zeitpunkt angenommenen konkreten Betrag von 432 Millionen Euro ermittelt habe, hat der Staatssekretär weiter erklärt, der Betrag sei im Rahmen einer Einigung innerhalb der Landesregierung entstanden (47. Sitzung – Ausschuss für Finanzen vom 10. Oktober 2023, Niederschrift 8/FIN/47, abrufbar unter: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/aussch/wp8/fin/protok/fin047p8i.pdf>). **125**

Somit hat die Landesregierung die Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten globalen Minderausgabe nicht anhand vorhandener Erfahrungswerte aus vergangenen Haushaltsjahren ermittelt. **126**

Dies ergibt sich abgesehen von den Erklärungen gegenüber dem Landtag aus dem Umstand, dass die für das Haushaltsjahr 2024 in Höhe von 2,79 % des Gesamthaushalts veranschlagte globale Minderausgabe selbst den Höchstwert der Haushaltsjahre 2017 bis 2023 von 1,88 % weit übersteigt, nämlich in absoluten Beträgen bezogen auf das Haushaltsvolumen für 2024 um mehr als 142 Mio. Euro (wenn der Wert von 1,88 % auf die Summe der Haushaltsansätze ohne Abzug globaler Minderausgaben bezogen war wie der Wert von 2,79 % für 2024) oder um mehr als 151 Mio. Euro (wenn der Wert von 1,88 % auf die Summe der Haushaltsansätze unter Abzug globaler Minderausgaben bezogen war wie der Wert von 2,87 % für 2024). Das ist die Differenz, um die die Ausgabenbewirtschaftung im Haushaltsjahr 2024 stärker hinter den Planansätzen zurückbleiben musste, als wenn die Planansätze auf der Grundlage des höchsten Erfahrungswerts für den Bodensatz aus den Haushaltsjahren 2017 bis 2023 (1,88 %) statt der für 2024 gewählten Quote von 2,79 % beziehungsweise 2,87 % bemessen worden wären. In diesem Volumen von 142 oder 151 Mio. Euro hat der Antragsgegner als Haushaltsgesetzgeber zu Ausgaben ermächtigt, die weder von geplanten Einnahmen noch von einem wie in den Haushaltsjahren 2017 bis 2023 höchstens unausgeschöpft gebliebenen Bodensatz zu decken waren, für die er die Zuordnung der weiteren Minderausgaben zu den einzelnen Haushaltstiteln also ohne tragfähigen Grund dem Haushaltsvollzug überlassen hat. Dadurch hat er das Budgetrecht des Landtags als Haushaltsgesetzgeber verletzt. **127**

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 32 Abs. 1 und 3 LVerfGG. **128**

Dr. Wegehaupt | Schmidt | Dr. Eckert | Buchloh

ist nach abschließender Beratung krankheitsbedingt an der Unterschrift verhindert.

Dr. Wegehaupt

Schindler | Meyer | Prof. Dr. Germann