

Vf. 87-I-06



Verkündet am 23. April 2008

gez. Franz
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN

IM NAMEN DES VOLKES

Urteil

In dem Organstreitverfahren

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 4. Sächsischen Landtag, vertreten durch die Fraktionsvorsitzende Antje Hermenau, Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,

Verfahrensbevollmächtigte: Prof. Dr. J.,

- Antragstellerin -

gegen

die Sächsische Staatsregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten Prof. Dr. Georg Milbradt, Archivstraße 1, 01097 Dresden,

- Antragsgegnerin -

wegen Verletzung von Rechten des Landtages

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes Birgit Munz sowie die Richter Alfred Graf von Keyserlingk, Matthias Grünberg, Ulrich Hagenloch, Hans Dietrich Knoth, Rainer Lips, Hans v. Mangoldt und Martin Oldiges

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 29. Februar 2008

für Recht erkannt:

- 1. Die Antragsgegnerin hat gegen das Informationsrecht des Landtages aus Art. 50 i.V.m. Art. 39 Abs. 2 Alt. 3 SächsVerf verstoßen, soweit sie es unterlassen hat, den Landtag vollständig und rechtzeitig über die Inhalte der Vorschläge für die Operationellen Programme für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Europäischen Sozialfonds sowie für das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes zu informieren, bevor sie die erarbeiteten Programmanschläge über den Bund bei der Europäischen Kommission zwecks Einleitung des Annahmeverfahrens eingereicht hat.**
- 2. Im Übrigen werden die Anträge zurückgewiesen.**
- 3. Der Freistaat Sachsen hat der Antragstellerin ein Drittel ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.**

Gründe:

A.

Die Antragstellerin, eine Fraktion im 4. Sächsischen Landtag, begehrt die Feststellung, dass die Antragsgegnerin Mitwirkungs- und Informationsrechte des Landtages im Zuge der Formulierung von Vorschlägen für die Operationellen Programme für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie für das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR) für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) verletzt habe.

1. Der Freistaat Sachsen erhält im Zeitraum der europäischen Förderperiode vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 über die genannten Fonds Finanzzuweisungen aus dem Europäischen Gemeinschaftshaushalt. Mit diesen Fondsmitteln beteiligt sich die Europäische Gemeinschaft im Rahmen der jeweiligen Fondsziele an der Verwirklichung fondsbezogener Programme der Mitgliedstaaten. Diese Programme werden im Zusammenwirken der Mitgliedstaaten mit der Europäischen Kommission erstellt; die Einzelheiten dieser kooperativen Programmplanung sind durch primär- und sekundärrechtliche Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts wie folgt ausgestaltet:

Nach Art. 158 EGV entwickelt und verfolgt die Europäische Gemeinschaft eine Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Sie setzt sich dabei insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete und Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern. Die Mitgliedstaaten wirken nach Art. 159 Abs. 1 Satz 1 EGV durch eine entsprechende Gestaltung und Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik bei der Erreichung dieser Ziele mit. Sie werden dabei von der Europäischen Gemeinschaft durch Zuwendungen aus den in Art. 159 Abs. 1 Satz 3 EGV genannten Fonds unterstützt. Bei diesen handelt es sich um den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Europäischen Sozialfonds; an die Stelle des gleichfalls genannten Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung – ist mit der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes getreten (nachfolgend einheitlich Strukturfonds genannt). Primärrechtliche Vorgaben finden sich für den ESF in Art. 146 EGV und für den EFRE in Art. 160 EGV. Im Übrigen werden die Aufgaben, die Ziele und die Organisation der Strukturfonds in dem nach Art. 161 EGV dafür vorgesehenen Verfahren festgelegt. Für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 gelten allgemeine Bestimmungen für EFRE und ESF nach Maßgabe der Verordnungen (EG) Nr. 1083/2006 und Nr. 1828/2006 sowie für ELER nach Maßgabe der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, Nr. 1698/2005 und Nr. 1974/2006; weiterhin gelten für den EFRE die Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 und für den ESF die Verordnung (EG) Nr. 1081/2006.

Den Strukturfonds ist für Zuwendungen im Förderzeitraum 2007 bis 2013 ein Finanzrahmen gesteckt, der sowohl den Gesamtbetrag der den Fonds zugewiesenen Mittel wie auch deren Verteilung auf die verschiedenen Förderziele festlegt (vgl. Art. 18 ff. der Verordnung (EG) Nr. 1083/2005 bzw. Art. 69 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005). Die Vergabe der Strukturfondsmittel wird durch die Grundsätze der Programmplanung und der finanziellen Beteiligung bestimmt. Danach bezieht sich die Strukturfondsintervention nicht auf die Förderung einzelner Maßnahmen oder Projekte in den Mitgliedstaaten und bedeutet auch keine finanzielle Vollförderung. Fördermittel werden vielmehr im Hinblick auf Operationelle Programme bei EFRE und ESF bzw. auf Entwicklungsprogramme bei ELER vergeben (Art. 53 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 bzw. Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 und Art. 70 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005). In finanzieller Hinsicht erfolgt die Zuwendung von Fördermitteln für die Umsetzung von Programmen nach Maßgabe festgelegter Obergrenzen (Art. 53 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 bzw. Art. 70 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005); im Übrigen bedarf es zur Deckung der Gesamtkosten eines Programms sowie der darin vorgesehenen Maßnahmen oder Projekte der Bereitstellung nationaler Förderbeiträge durch die jeweiligen Mittlempfänger.

Die den Gegenstand der Strukturfondsförderung bildenden Programme werden in einem gestuften Planungsverfahren unter Beteiligung der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten erstellt. Das Verfahren ist im Einzelnen getrennt für EFRE und ESF in der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 einerseits und für ELER in der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 andererseits geregelt.

Den Interventionen der Strukturfonds von EFRE und ESF liegt ein „strategisches Kohäsionskonzept“ zugrunde; es setzt sich aus strategischen Kohäsionsleitlinien der Europäischen Gemeinschaft und nationalen strategischen Rahmenplänen der Mitgliedstaaten zusammen. Die strategischen Leitlinien der Europäischen Gemeinschaft werden gemäß Art. 25 und 26 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 von der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten vorgeschlagen und im Verfahren nach Art. 161 EGV vom Rat der Europäischen Gemeinschaft erlassen. In diesen Leitlinien werden für jedes Fondsziel die Prioritäten der Europäischen Gemeinschaft zur Förderung einer ausgewogenen, harmonischen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft festgeschrieben; sie bilden den Orientierungsrahmen für die Interventionen der Fonds.

Innerhalb der strategischen Leitlinien der Gemeinschaft erarbeitet jeder Mitgliedstaat einen nationalen strategischen Rahmenplan; sein Inhalt und seine Funktion sind in Art. 27 und das Verfahren seiner Erstellung in Art. 28 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 festgelegt. Mit seinem Rahmenplan soll jeder Mitgliedstaat die Kohärenz zwischen den Fondsinterventionen und den strategischen Kohäsionsleitlinien der Europäischen Gemeinschaft gewährleisten und den Zusammenhang zwischen den Prioritäten der Europäischen Gemeinschaft und seinem nationalen Reformprogramm aufzeigen. Der Rahmenplan stellt insofern einen Bezugsrahmen für die Programmplanung der Fonds dar. Er enthält eine Liste der Operationellen Programme für die Fondsziele und eine indikative jährliche Mittelzuweisung je Programm aus den einzelnen Fonds. Die Mitgliedstaaten erarbeiten ihre Rahmenpläne in Absprache mit der Europäischen Kommission und übermitteln sie dieser innerhalb von fünf Monaten nach der Annahme der strategischen Kohäsionsleitlinien der Europäischen Gemeinschaft.

Die Operationellen Programme stellen diejenige Planungsebene dar, auf die sich die Maßnahmen von EFRE und ESF beziehen. Sie werden von den Mitgliedstaaten, in Deutschland überwiegend von den Bundesländern, in Abstimmung mit weiteren für die Programmplanung relevanten Stellen („Partnern“ im Sinne von Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006) unter Berücksichtigung der nationalen strategischen Rahmenpläne als Vorschläge ausgearbeitet und der Europäischen Kommission zur Annahme unterbreitet (Art. 32 Abs. 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006). Die Europäische Kommission überprüft die Programmvorschläge auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielen und Prioritäten der nationalen strategischen Rahmenplanung wie auch mit den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (Art. 32 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006); sie kann die Mitgliedstaaten auffordern, ihre Vorschläge zu überarbeiten.

Die Operationellen Programme legen jeweils eine Entwicklungsstrategie mit einem kohärenten Bündel von „Prioritäten“ fest, zu deren Durchführung auf Mittel der Strukturfonds zurückgegriffen werden soll (Art. 2 Nr. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006). „Prioritätsachsen“ (Art. 2 Nr. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006) umfassen ihrerseits jeweils ein Bündel miteinander verbundener Vorhaben. Operationelle Programme für das Ziel „Konvergenz“ enthalten die in Art. 37 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 konkretisierten Bestandteile, insbesondere einen Finanzierungsplan mit zwei Tabellen, deren eine für jedes Jahr die vorgese-

nenen Höchstbeträge für die Beteiligung des EFRE und ESF aufschlüsselt und deren andere für den gesamten Programmplanungszeitraum für jede Prioritätsachse den Gesamtbetrag der Gemeinschaftsbeteiligung und der nationalen Beiträge sowie den Beteiligungsansatz der Fonds angibt. Mit der Genehmigung der Operationellen Programme nach Art. 32 Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 legt die Europäische Kommission zugleich für jedes Programm und für jede Prioritätsachse den Höchstsatz und den Höchstbetrag der finanziellen Beteiligung der Fonds fest; daraus bestimmt sich auch der jeweilige Beitragsanteil des Mitgliedstaats bzw. – in Deutschland – des das Programm durchführenden Bundeslandes.

Bezüglich der Interventionen des Landwirtschaftsfonds ELER verläuft die Planung strukturell in einer im Wesentlichen gleichen Weise wie bei EFRE und ESF. Den Orientierungsrahmen für die Fondsinterventionen bilden hier die strategischen Leitlinien der Europäischen Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raumes mitsamt den darin formulierten strategischen Prioritäten (Art. 9 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005). In den Mitgliedstaaten wirkt ELER in der Form von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum, die sich an dem in jedem Mitgliedstaat zu erstellenden nationalen Strategieplan auszurichten haben (Art. 15 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005). In diesen Entwicklungsprogrammen werden die ausgewählten Prioritäten benannt und begründet sowie die Schwerpunkte der Entwicklungsförderung und die für jeden Schwerpunkt vorgeschlagenen Maßnahmen beschrieben (Art. 15 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005). Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung der Entwicklungsprogramme normiert Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Danach enthalten diese u.a. Finanzierungspläne; in einer ersten Tabelle ist für jedes Jahr der vorgesehene Höchstbetrag für die Beteiligung des ELER aufzuschlüsseln und in einer zweiten Tabelle für den gesamten Programmplanungszeitraum für jeden Schwerpunkt der Gesamtbetrag der Gemeinschaftsbeteiligung und der nationalen öffentlichen Finanzierung und u.a. der Beteiligungssatz des ELER für jeden Schwerpunkt auszuweisen (Art. 16 Buchst. d der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005). Die in den Mitgliedstaaten erarbeiteten Entwicklungsprogramme werden nach Art. 18 Abs. 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 als Vorschläge der Europäischen Kommission zur Prüfung und Annahme unterbreitet; dabei wird nach Art. 70 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 für jeden Schwerpunkt die finanzielle Höchstbeteiligung von ELER festgesetzt.

2. Zur Regulierung der Programmplanung erließ der Rat der Europäischen Gemeinschaft in den Jahren 2005 und 2006 mehrere Verordnungen. Am 21. Juni 2005 wurde die Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung des Gemeinsamen Agrarpolitik erlassen. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 vom 20. September 2005 regelte der Rat die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch ELER. Am 5. Juli 2006 erließen Rat und Europäisches Parlament die Verordnungen (EG) Nr. 1080/2006 für EFRE und Nr. 1081/2006 für ESF. Es folgte am 11. Juli 2006 die Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 mit allgemeinen Bestimmungen über EFRE und ESF.

Am 6. Oktober 2006 erließ der Rat der Europäischen Gemeinschaft die strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft für EFRE und ESF (Entscheidung des Rates 2006/702/EG); für ELER waren die strategischen Leitlinien für die Entwicklung des ländlichen Raumes be-

reits am 20. Februar 2006 festgesetzt worden (Entscheidung des Rates 2006/144/EG). Mit der Formulierung eines nationalen strategischen Rahmenplanes für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007 bis 2013 ist die Bundesrepublik für EFRE und ESF ihren gemeinschaftsrechtlichen Obliegenheiten nachgekommen. Für den ELER wurde der gemeinschaftsrechtlich gebotene nationale Strategieplan erstellt und zusammen mit einer nationalen Rahmenregelung (Art. 15 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005) der Europäischen Kommission vorgelegt.

3. Im Freistaat Sachsen begannen die zuständigen Staatsministerien im Jahr 2005 mit den Vorbereitungen für die Programmplanung der Förderperiode 2007 bis 2013. Etwa um dieselbe Zeit setzten auch die Arbeiten am Entwurf des Haushaltsplans für den Doppelhaushalt 2007/2008 ein. Im Einzelnen sind folgende Entscheidungen und Verfahrenshandlungen zu nennen:

Auf seiner Klausurtagung am 17. und 18. März 2006 wurden dem Kabinett die Vorlagen „Strategische Ausrichtung der Strukturfondsförderung 2007 – 2013“, „Zukünftige Ausrichtung der ESF-Förderung“ und „Vorbereitung der Strukturförderperiode 2007 – 2013“ unterbreitet und von ihm zustimmend zur Kenntnis genommen (Beschluss Nr. 04/0284). Das Kabinett legte für die weitere Programmplanung die Ziele der Fördermaßnahmen von EFRE und ESF sowie die Förderschwerpunkte für die diesbezüglichen Operationellen Programme fest. Weiterhin wurden die Strukturfondsmittel zwischen EFRE und ESF im Verhältnis von 78% zu 22% aufgeteilt. Darüber hinaus wurden in allgemeiner und vorläufiger Weise die Fördermaßnahmen im Rahmen von EFRE und hinsichtlich des ESF eine vorläufige Mittelverteilung auf die vorgesehenen Schwerpunkte beschlossen. Eine Konkretisierung sollte im weiteren Programmplanungsverfahren und im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens erfolgen. Das Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft berichtete auf der Klausurtagung über den aktuellen Stand der Erarbeitung des Entwicklungsprogramms; dieser Bericht wurde vom Kabinett zustimmend zur Kenntnis genommen (Beschluss Nr. 04/0283).

Am 11. Juli 2006 beschloss die Antragsgegnerin die Vorlage „Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) 2007 bis 2013“ (Beschluss Nr. 04/0352). Der Bericht des Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit über den Stand der Programmerarbeitung zu EFRE wurde zur Kenntnis genommen. Zugleich wurde festgelegt, dass der weiteren Programmerarbeitung die Vorgaben des dem Kabinett gleichfalls vorgelegten indikativen Finanzplans zu Grunde gelegt werden sollten. Weiterhin beschloss die Antragsgegnerin am 11. Juli 2006 die Vorlage „Europäischer Sozialfonds (ESF) 2007 bis 2013“ (Beschluss Nr. 04/0353). Dabei wurde auch die prozentuale Verteilung der dem Freistaat Sachsen voraussichtlich zur Verfügung stehenden ESF-Mittel auf die einzelnen Ressorts bestimmt.

Am 18. Juli 2006 nahm die Antragsgegnerin den Entwurf des Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zum Entwicklungsprogramm zustimmend zur Kenntnis (Beschluss Nr. 04/0361). Gesondert hiervon beschloss sie auch über die Mittelverteilung für die einzelnen Schwerpunkte und über die Maßnahmen und deren finanzielle Ausstattung in einzelnen Schwerpunktbereichen. Das Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft wurde er-

mächtigt, die Programmplanung abzuschließen und den Programmvorschlag der Europäischen Kommission vorzulegen. Am 10. Oktober 2006 befasste sich das Kabinett erneut mit der ELER-Mittelzuordnung (Beschluss Nr. 04/0397).

Über den Vorschlag für das Operationelle Programm zu EFRE beschloss die Antragsgegnerin am 7. November 2006 (Beschluss Nr. 04/0421); auch in diesem Zusammenhang wurde das zuständige Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit ermächtigt, die Programmplanung in Abstimmung mit den betroffenen Staatsministerien zu Ende zu führen und den Programmvorschlag der Europäischen Kommission vorzulegen. Am 5. Dezember 2006 nahm das Kabinett den ersten Entwurf des Operationellen Programms für den ESF sowie die veränderte Mittelverteilung auf die Ressorts zur Kenntnis (Beschluss Nr. 04/0432). Den zweiten Entwurf des Operationellen Programms zu ESF nahm das Kabinett am 13. Februar 2007 zustimmend zur Kenntnis und ermächtigte das Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit dazu, nach weiteren Änderungen den Programmvorschlag bei der Europäischen Kommission einzureichen (Beschluss Nr. 04/0470).

Auf der Grundlage der vorgenannten Beschlüsse übersandten die zuständigen Staatsministerien die Programmanschläge über die Bundesregierung an die Europäische Kommission. Dies geschah hinsichtlich ELER am 24. November 2006, hinsichtlich EFRE am 15. Dezember 2006 sowie hinsichtlich ESF am 22. Februar 2007. Die Programmanschläge zu den drei Fonds wurden am 12. Dezember 2006 (ELER), am 23. Januar 2007 (EFRE) bzw. am 7. März 2007 (ESF) von der Europäischen Kommission für zulässig erklärt; sie sind von ihr nach weiteren Anpassungen im Annahmeverfahren zwischenzeitlich genehmigt worden.

Zeitgleich zur Programmplanung wurde die Haushaltsplanung für den Doppelhaushalt 2007/2008 aufgestellt. Auf der Kabinettsitzung vom 11. Juli 2006 beschloss die Antragsgegnerin auch die Entwürfe für das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan 2007/2008. Beide Entwürfe wurden am 22. August 2006 beim Landtag eingebracht (Drs. 4/6147) und dort am 13. September 2006 in erster sowie am 12. und 13. Dezember 2006 in zweiter Lesung beraten und am 15. Dezember 2006 in dritter Lesung beschlossen. Darüber hinaus entschied die Antragsgegnerin am 11. Juli 2006 über die Mittelfristige Finanzplanung für den Zeitraum 2006 bis 2010; diese wurde dem Landtag am 22. August 2006 zugeleitet (Drs. 4/6197).

4. Zwischen- und Endergebnisse der Programmplanung zu EFRE, ESF und ELER wurden während ihrer Erarbeitung verschiedentlich – überwiegend im Internet – veröffentlicht. Über geplante Maßnahmen im Rahmen von ELER wurde seit dem 30. Mai 2006 auf einer Internetplattform des Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft informiert. Ein erster Entwurf des Entwicklungsprogramms EPLR wurde am 14. August 2006 und der endgültige Entwurf wurde am 10. November 2006 in das Internet eingestellt. Hinsichtlich des Vorschlags für das Operationelle Programm für den EFRE veröffentlichte das Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit einen ersten Entwurf am 10. August 2006 und einen zweiten Entwurf am 13. November 2006 in elektronischer Form. Am 14. November 2006 wurde ein erster Entwurf des Operationellen Programms zu ESF im Internet zugänglich gemacht und gleichzeitig im Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr bekannt gegeben. Die Internetveröffentlichung

des zweiten Entwurfs für das Operationelle Programm zu ESF erfolgte im Zuge der Übersendung des Programmvorschlags an die Europäische Kommission; über dessen Verfügbarkeit wurde der Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr am 2. März 2007 schriftlich unterrichtet.

Seit Mitte 2005 informierten die Antragsgegnerin bzw. die zuständigen Staatsministerien in unterschiedlichem Umfang den Landtag und seine mit der Programmplanung befassten Ausschüsse über Zielsetzung und Stand der Programmerarbeitung. Überwiegend geschah dies aus Anlass von parlamentarischen Anfragen oder Anträgen; auszugsweise wird auf die parlamentarischen Vorgänge Drs. 4/1837, 4/2482, 4/2857, 4/2994, 4/3515, 4/3705, 4/3706, 4/3874, 4/4173, 4/4423, 4/4538, 4/4820, 4/5183, 4/5726, 4/5807, 4/5808, 4/5847, 4/5981, 4/6698 Bezug genommen. Darüber hinaus unterrichteten die zuständigen Staatsministerien mehrfach – z.T. auch aus eigener Initiative – im Landtagsplenum oder in befassten Ausschüssen. Insofern war die Programmplanung u.a. Gegenstand folgender Ausschusssitzungen: Im Ausschuss für Umwelt und Landwirtschaft äußerte sich der Staatsminister für Umwelt und Landwirtschaft am 7. November 2005 zum Ablauf des Programmplanungsverfahrens. Am 25. November 2005 wurde der Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über den Stand der Vorbereitungen für die neue Förderperiode 2007 bis 2013 in Kenntnis gesetzt. Der Ausschuss für Umwelt und Landwirtschaft erhielt am 27. Februar 2006 Informationen über die geplante Schwerpunktsetzung zu ELER. Am 31. März 2006 wurde der Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über den aktuellen Stand der Programmplanung (EFRE und ESF) unterrichtet. Am 24. April 2006 und 29. Mai 2006 wurde der Ausschuss für Umwelt und Landwirtschaft über einzelne Schwerpunktsetzungen des angestrebten Entwicklungsprogramms bzw. über den Erarbeitungsstand sowie über die Eckpunkte der Förderung und am 3. Juli 2006 und 4. September 2006 neuerlich über den Planungsstand sowie über die Billigung des Entwurfs durch die Antragsgegnerin informiert. Zur Frage der Ausrichtung der Operationellen Programme fand am 6. September 2006 eine öffentliche Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuss statt (Drs. 4/5276). Am 25. September 2006 erhielten der Verfassungs-, Rechts- und Europaausschuss und am 27. September 2006 der Haushalts- und Finanzausschuss Informationen über den Stand der Programmplanung für EFRE und ESF; hierüber wie auch über den Stand der Planung zu ELER wurde am 29. September 2006 auch der Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr informiert. Das Entwicklungsprogramm war zudem Gegenstand einer Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Landwirtschaft am 6. November 2006.

Nach Einleitung des vorliegenden Organstreitverfahrens ersuchte der Landtag am 18. Oktober 2006 auf Antrag der Fraktionen der CDU und SPD (Drs. 4/6850) die Antragsgegnerin, über die Eckpunkte der Programmvorschlüge im Parlament zu berichten. Dieser Antrag wurde am 16. November 2006 im Landtagsplenum und am 1. Dezember 2006 im Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr behandelt; der Staatsminister für Wirtschaft und Arbeit gab hierzu jeweils Stellungnahmen ab. Am 13. Dezember 2006 nahm der Landtag die Eckpunkte der Programmvorschlüge und die vorgesehene finanzielle Untersetzung der Maßnahmeschwerpunkte zustimmend zur Kenntnis (PlenProt 4/67 S. 5528).

Während der Phase der Programmerarbeitung beantragte die Antragstellerin im Landtag wiederholt, dieser möge ein Ersuchen an die Antragsgegnerin richten, das Parlament an den Entscheidungen zur Programmplanung zu beteiligen. Die Antragsgegnerin hielt diesem Begehren entgegen, eine Mitwirkung an der Programmplanung verletze den ihr in Planungsangelegenheiten vorbehaltenen gouvernementalen Eigenbereich. Der Landtag lehnte am 16. März 2006 und 20. Juli 2006 die Anträge der Antragstellerin jeweils mit Stimmenmehrheit ab.

5. Mit ihren am 18. Oktober 2006 bei dem Verfassungsgerichtshof eingegangenen, mit Schriftsatz vom 17. Oktober 2007 geänderten Anträgen begehrt die Antragstellerin festzustellen,

1. dass die Antragsgegnerin den Landtag dadurch in seiner Budgethoheit (Art. 93 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf) verletzt hat, dass sie das Parlament nicht vor Abschluss ihres internen Abstimmungs- und Willensbildungsprozesses am 11. Juli 2006 über den Stand ihrer Vorbereitungen zur Formulierung der Operationellen Programme (EFRE, ESF) und der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) für Sachsen bezüglich der Europäischen Strukturförderperiode 2007 – 2013 informiert hat,
2. dass dem Landtag aufgrund der Budgethoheit des Parlaments in Verbindung mit dem Grundsatz der Organantreue das Recht zustand, an der Formulierung der Operationellen Programme (EFRE, ESF) und der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) für Sachsen bezüglich der Europäischen Strukturförderperiode 2007 – 2013 mitzuwirken, insbesondere über diese Beschluss zu fassen,
3. dass es der Antragsgegnerin verwehrt war, die Operationellen Programme (EFRE, ESF) und die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) für Sachsen bezüglich der Europäischen Strukturförderperiode 2007 – 2013 an den Bund sowie die Europäische Kommission zu melden, bevor der Landtag diese beschlossen hatte.

Die Antragstellerin hat ihre Anträge mit am 21. März 2007 eingegangenem Schriftsatz erweitert und begehrt weiter festzustellen,

4. dass die Antragsgegnerin den Landtag in seiner Budgethoheit (Art. 93 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf) verletzt hat, indem sie das Parlament nach Abschluss ihres internen Abstimmungs- und Willensbildungsprozesses am 11. Juli 2006 nicht umfassend und zeitnah über den Stand ihrer Vorbereitungen zur Formulierung der Operationellen Programme (EFRE, ESF) und der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) für Sachsen bezüglich der Europäischen Strukturförderperiode 2007 – 2013 informiert hat.

Zur Begründung führt die Antragstellerin im Wesentlichen aus:

Dem Landtag stehe aufgrund seiner Budgethoheit die Letztentscheidungskompetenz in Haushaltsfragen zu. Diese umfasse auch die Befugnis, im Gesetzgebungsverfahren Änderungen an dem von der Antragsgegnerin aufzustellenden Haushaltsplanentwurf vorzunehmen. Politisch gestaltende oder planende Maßnahmen der Regierung mit finanziellen Auswirkungen, insbesondere Festlegungen zur Verwendung von Haushaltsmitteln, könnten das Parlament bei der budgetrechtlichen Kompetenzausübung soweit binden, dass dessen hergebrachte Kontroll- und Entscheidungsinstrumente wie Haushaltsplan und Gesetz leer liefen. Eine solche Gefahrenlage bestehe aufgrund der von der Antragsgegnerin ohne Beteiligung des Landtages vorgenommenen Programmplanung. Zum einen werde in den Programmen über den Einsatz der Fondsmittel faktisch entschieden. Darüber hinaus sei mit dem Erhalt der Fördermittel regelmäßig auch eine Verpflichtung des Landes zur Kofinanzierung verbunden; mit der Formulierung der Operationellen Programme und des Entwicklungsprogramms werde darum gleichzeitig über die Verwendung der wenigen nicht durch bestehende Ausgabeverpflichtungen gebundenen sächsischen Haushaltsmittel entschieden. Auch sei zu berücksichtigen, dass eine einmal fertig gestellte Programmplanung aufgrund der mit ihr erbrachten Informationsverarbeitungs-, Koordinations- und Integrationsleistung über ein kaum überwindbares faktisches Übergewicht gegenüber Alternativüberlegungen verfüge. Eine wirkliche Entscheidungs- oder Änderungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers sei daher nicht mehr vorhanden. Vielmehr stelle die planende Vorarbeit der Regierung das Parlament im Haushaltsgesetzgebungsverfahren unter einen Entscheidungszwang, der nur die Alternativen kenne, den Plan der Regierung zu akzeptieren oder das „Chaos“ zu wählen.

Die Budgethoheit verlange in dieser Situation eine sachgerechte Beteiligung des Landtages an dem planenden Handeln der Antragsgegnerin. Würden die Pläne der Regierung, die wesentliche Entwicklungen der gesellschaftlichen Verhältnisse zum Gegenstand hätten und auch grundrechtsrelevant seien, nicht im Parlament erörtert, wäre der Landtag zum bloßen Ausführungsorgan der Exekutive deklassiert. Diese Gefahr wiege umso schwerer, als in einem parlamentarischen System Regierung und Parlamentsmehrheit politisch synchronisiert seien. Der Landtag sei daher so früh in die Verhandlungen und in die planende Entscheidungsvorbereitung der Antragsgegnerin einzubeziehen, dass der mit dem finanzwirksamen Regierungshandeln verbundene Verlust parlamentarischer Letztentscheidungsbefugnis eine effektive Kompensation erfahre. Es sei eine umfassende, über das nach Art. 50 SächsVerf gebotene Maß hinausgehende zeitnahe Information des Landtages über die Vorbereitung und Planung der haushaltsrelevanten Maßnahmen notwendig. Zwar enthalte die Kontrollkompetenz des Parlaments in der Regel nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen. Dieser Grundsatz bedürfe aber der Korrektur, wenn die Regierung finanzwirksame Maßnahmen ergreife, die wie die Operationellen Programme und das Entwicklungsprogramm in besonders schwerwiegender Weise in die Budgethoheit des Parlaments eingriffen, weil sie durch ihre Vorwirkungen die parlamentarische Letztentscheidungsbefugnis in Haushaltsfragen auf nahe Null reduzierten. Im Freistaat Sachsen stelle sich ein solcher Eingriff in das Budgetrecht aufgrund der angespannten Haushaltsslage als besonders gravierend dar. In dieser Situation sei eine Information des Parlaments ausnahmsweise bereits vor Abschluss der Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen – mithin bereits vor Abschluss des internen Abstimmungs- und Willensbildungsprozesses – geboten.

Da das Budgetrecht dem Parlament das Recht verbürge, letztverbindlich über die Verwendung von Haushaltsmitteln zu entscheiden, ergebe sich aus Art. 93 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf auch die Befugnis, an der Formulierung der Operationellen Programme und des Entwicklungsprogramms mitzuwirken, insbesondere hierüber Beschluss zu fassen. Infolge der Verbindlichkeit der bei der Europäischen Kommission gemeldeten Programme und der einhergehenden Kofinanzierungspflichten sei das Budgetrecht nur gewährt, wenn die Antragsgegnerin – bevor sie die Programme dem Bund und der Europäischen Kommission zuleite – einen Beschluss des Parlaments herbeiführe. Diese Pflicht bestehe auch deswegen, weil es die Antragsgegnerin versäumt habe, den Landtag zeitnah und ausreichend über den jeweiligen Stand ihrer Programmplanung zu informieren.

Darüber hinaus ergäben sich die geltend gemachten Informations- und Mitwirkungsrechte des Landtages auch aus dem in Art. 3 Abs. 1 SächsVerf angelegten Grundsatz der Organtreu. Die daraus abzuleitenden Anforderungen umfassten außerdem nach dem Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme der Staatsorgane die Pflicht zur Information, Anhörung und Beteiligung des jeweils anderen Organs.

Zur Begründung des Antrags zu 1) führt die Antragstellerin ergänzend aus, dass nach der Klausurtagung des Kabinetts am 17. und 18. März 2006 eine ausreichende Unterrichtung des Landtages nicht stattgefunden habe. Zwar sei bekannt geworden, dass die Fördermittel zwischen dem EFRE und dem ESF im Verhältnis von 78% zu 22% aufgeteilt werden sollten. Auch habe die Antragsgegnerin zu dem Antrag der Linksfraktion.PDS (Drs. 4/4423) Stellung genommen und dabei Ziele und Schwerpunkte der Strukturförderung für EFRE und ESF benannt. Weitere Informationen über die Schwerpunktsetzung fehlten jedoch. Die ungewichtete Auswahl von Prioritäten und Schwerpunkten könne nicht als sachgerechte Information des Parlaments über den Planungsstand anerkannt werden. Es seien Informationen über die geplante Untersetzung einzelner Förderschwerpunkte mit konkreten und gewichteten Fördermaßnahmen nötig gewesen. Darüber hinaus habe die Antragsgegnerin weitere Informationen zurückgehalten. Beispielsweise seien am 17. und 18. März 2006 Korridore für den Einsatz der Strukturfondsmittel für den ESF sowie die Untersetzung der Schwerpunkte für den EFRE mit Fördermaßnahmen konkret und detailliert festgelegt worden. Der indikative Finanzplan für den EFRE sei bereits am 19. Juni 2006 fertig gestellt gewesen. Auch hinsichtlich des Entwicklungsprogramms habe die Antragsgegnerin am 30. Mai 2006 über konkrete Vorstellungen verfügt.

Den Antrag zu 4) begründet die Antragstellerin ergänzend dahin, dass der interne Abstimmungs- und Willensbildungsprozess innerhalb der Staatsregierung mit der Kabinettsbefassung am 11. Juli 2006 abgeschlossen gewesen sei. Für den ESF ergebe sich dies insbesondere aus dem Umstand, dass in der Kabinettsitzung am 5. Dezember 2006 nur noch eine Anpassung der Mittelverteilung auf die Ressorts beschlossen worden sei. Über den weiteren Stand der Planungen habe die Antragstellerin aber den Landtag nach dem 11. Juli 2006 nicht mehr informiert. Einer am 1. September 2006 gestellten Abgeordneten-anfrage, die auf eine Vorlage der Programmpläne entsprechend ihrem damaligen Planungsstand sowie der Finanzierungspläne gezielt habe, sei die Antragsgegnerin nicht hinreichend nachgekommen. Auch bei der

Einbringung des Haushaltsentwurfs für den Doppelhaushalt 2007/2008 seien dem Landtag die notwendigen Informationen nicht im erforderlichen Umfang bereitgestellt worden. Lediglich bezüglich des Operationellen Programms für den EFRE hätten Informationen vorgelegen. Hingegen habe eine Unterrichtung über das Operationelle Programm für den ESF erst am 14. November 2006 stattgefunden, sodass es in den abschließenden Haushaltsberatungen vom 29. November 2006 bis 4. Dezember 2006 nicht mehr möglich gewesen sei, sich mit den Plänen der Antragsgegnerin auseinanderzusetzen. Das Entwicklungsprogramm EPLR habe die Antragsgegnerin, ohne vorherige Information des Landtages und ohne das Ergebnis der Haushaltsberatungen abzuwarten, an die Europäische Kommission übermittelt. Dies wiege um so schwerer, als die Kofinanzierungspflichten bezüglich der Operationellen Programme und des Entwicklungsprogramms gemeinsam hätten in den Blick genommen und unter Berücksichtigung der gesamten Haushaltssituation diskutiert und beschlossen werden müssen. Auch seien dem Landtag nach dem 11. Juli 2006 Informationen zu den Kofinanzierungen durch Bund, Land, Kommunen und Private sowie Angaben hinsichtlich der Verteilung der EU-Fördermittel einschließlich der Kofinanzierung auf originäre Konvergenzgebiete und die so genannte Phasing-Out-Region (Regierungsbezirk Leipzig) vorenthalten worden. Darüber hinaus habe die Antragsgegnerin dem Landtag die am 11. Juli 2007 beschlossenen indikativen Finanzierungspläne für den EFRE und den ESF, welche die Aufteilung der Strukturfondsmittel unter den Ressorts bestimmten, nicht zugänglich gemacht. Hinsichtlich des Entwicklungsprogramms seien zwar der Arbeitsstand und der indikative Finanzierungsplan am 14. August 2006 im Internet veröffentlicht worden. Allerdings hätten Angaben zu den Kofinanzierungen gefehlt; auch liege immer noch kein Finanzierungsplan vor, der maßnahmenbezogen die Kofinanzierung durch Land, Bund, Private und Kommunen ausweise.

Hinsichtlich des Antrags zu 2) vertritt die Antragstellerin die Auffassung, dass der Landtag nicht nur vor ihrer Meldung an die Europäische Kommission über die Vorschläge zu den Operationellen Programmen und dem Entwicklungsprogramm Beschluss zu fassen habe. Vielmehr stünden die geltend gemachten Mitwirkungsrechte dem Landtag bereits vor Abschluss des internen Abstimmungs- und Willenbildungsprozesses der Antragsgegnerin zu. Zentrale Weichenstellungen, insbesondere die Grundsatzentscheidungen über die Förderschwerpunkte, oblägen dem Parlament. In diesem Rahmen hätte die Antragstellerin beispielsweise darauf hinwirken können, dass der Bereich „Umwelt/Ökologische Nachhaltigkeit“ – anders als von der Antragsgegnerin vorgesehen – auch in der nächsten Förderperiode einen Förderschwerpunkt bilde und Fördermaßnahmen im Bereich „Forschung und Entwicklung, Bildung und Ausbildung“ verstärkt würden.

Der Antrag zu 3) ziele auf die Gewährleistung des Budgetrechts. Da dem Parlament das Recht zustehe, an der Formulierung der Operationellen Programme und des Entwicklungsprogramms mitzuwirken, sei es der Antragsgegnerin verwehrt gewesen, diese vor einer Beschlussfassung im Landtag an die Europäische Kommission zu melden.

6. Die Antragsgegnerin beantragt, die Anträge zurückzuweisen, weil das Budgetrecht nicht verletzt sei.

Für das mit den Anträgen zu 2) und 3) geltend gemachte Recht des Landtages, an der Formulierung der Operationellen Programme und des Entwicklungsprogramms durch Beschlussfassung mitwirken zu können, bestehe keine rechtliche Grundlage, sodass der Antragsgegnerin auch eine Meldung der Programme bei der Europäischen Kommission nicht verwehrt gewesen sei. Weder die Antragstellerin noch der Landtag hätten einen Rechtsanspruch darauf, in die Verhandlungen der Antragsgegnerin mit der Europäischen Kommission einbezogen zu werden. Die Programme seien reine Verwaltungsdokumente. Es handele sich um Anträge an die Europäische Kommission dahingehend, EU-Mittel für bestimmte Felder einzusetzen, die Genehmigung hierfür zu erteilen und entsprechende Zahlungen zu leisten. Deren Erstellung betreffe den eigenverantwortlichen Kernbereich exekutiver Willensbildung innerhalb der Staatsregierung; insbesondere sei das Führen von Verhandlungen typische Regierungstätigkeit.

Die Formulierung der Programme sei zudem lediglich ein Teilaspekt der vorbereitenden Willensbildung der Antragsgegnerin hinsichtlich der Einbringung des Haushaltsentwurfs in den Landtag. Diese Vorbereitungsarbeiten gehörten zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, weil die Aufstellung des Haushaltsplans und damit das Initiativrecht grundsätzlich der Regierung obliege (Einbringungsmonopol). Auf der Grundlage der Operationellen Programme und des Entwicklungsprogramms oder eines Finanzierungsplans könne kein Geld ausgegeben werden. Bewilligung und Auszahlung seien nur aufgrund des Haushaltsgesetzes möglich, das vom Landtag beschlossen werde. Folglich könne das parlamentarische Budgetrecht durch die regierungsamtliche Aufstellung der Operationellen Programme und des Entwicklungsprogramms nicht beschnitten werden. Die Letztentscheidungsbefugnis des Parlaments sei vielmehr gewahrt, weil die für die Kofinanzierung der Operationellen Programme und des Entwicklungsprogramms erforderlichen Landesmittel in den vom Landtag zu beschließenden Haushaltsplan einbezogen würden.

Es treffe nicht zu, dass der Landtag aufgrund des Verfahrensablaufs und der Vorbereitungen der Antragsgegnerin nur noch deren Vorschläge akzeptieren oder sich für das „Chaos“ entscheiden könne. Art. 98 SächsVerf gewährleiste auch im Falle der Ablehnung des Haushaltsentwurfs die Erfüllung der notwendigen Staatsaufgaben. Darüber hinaus sei der Landtag völlig frei in seiner Beschlussfassung, sodass sowohl eine vollständige Ablehnung des Haushaltsentwurfs der Regierung als auch dessen Umgestaltung in Betracht komme. Allein aus der starken determinierenden Wirkung der Operationellen Programme und des Entwicklungsprogramms ergäben sich keine aus dem Budgetrecht oder sonstigen Rechten abzuleitenden Verpflichtungen der Staatsregierung zur Information des Landtages oder gar ein Recht des Landtages, über die Pläne zu beschließen. Vor dem Hintergrund der gewährleisteten Letztentscheidungsbefugnis des Landtages sei es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Regierung die Kompetenz zu weit reichenden politischen Entscheidungen im Vorfeld der Haushaltsaufstellung zukomme. In ähnlichen Konstellationen einer faktischen Vorwirkung wie bei der mittelfristigen Finanzplanung (§ 31 SÄHO) und der Rahmenplanung für die Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG) sei eine Beschlussfassung im Parlament ebenfalls nicht vorgesehen. Dies werde auch durch § 10 Abs. 4 SÄHO bestätigt. Schließlich könne der Antragstellerin auch nicht darin gefolgt werden, dass der Umfang parlamentarischer Beteili-

gungsrechte von der jeweiligen Haushaltslage abhängen. Das Budgetrecht sei in den Art. 93 ff. SächsVerf vielmehr unabhängig hiervon ausgestaltet.

Die mit den Anträgen zu 1) und 4) – als „Minus“ – geltend gemachten Informationsrechte des Parlaments ergäben sich weder aus Art. 93 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf noch aus der in Art. 50 SächsVerf verankerten Verpflichtung der Antragsgegnerin, über ihre Tätigkeit den Landtag soweit zu informieren, wie dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sei. Eine Pflicht, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, bestehe nicht, wenn die Informationen zu einem „Mitregieren“ Dritter bei Entscheidungen führen könnten, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Die Kontrolle des Parlaments erstreckte sich grundsätzlich nur auf abgeschlossene Vorgänge, mithin nicht auf laufende Entscheidungsvorbereitungen. Diese Grundsätze wirkten sich auch auf die hier in Rede stehende Formulierung der Programme aus.

Im Übrigen sei die von der Antragstellerin geforderte Unterrichtung schon objektiv unmöglich gewesen. Im Zeitpunkt der Kabinettsbeschlüsse am 17. und 18. März 2006 habe noch keine Aussage zum Einsatz der zukünftigen Mittel getroffen werden können. Weiter reichende Entscheidungen als die dem Landtag mitgeteilten seien zum damaligen Zeitpunkt nicht getroffen gewesen. Auch sei der interne Abstimmungs- und Willensbildungsprozess der Staatsregierung weder mit den Entscheidungen des Kabinetts vom 11. Juli 2006 noch mit den ersten Entwürfen der Operationellen Programme für den EFRE und den ESF abgeschlossen gewesen; er habe sich hiermit lediglich fortgesetzt. Im Rahmen des Möglichen habe die Antragsgegnerin den Landtag und seine Ausschüsse – zum Teil über das zwingend gebotene Maß hinaus – fortlaufend über den jeweils aktuellen Stand der Meinungsbildung innerhalb der Staatsregierung informiert.

Mit der Einbringung des Entwurfs des Doppelhaushalts 2007/2008 sei eine zeitgerechte und vollumfängliche Information des Landtages über die Mittelansätze – auch diejenigen, die EU-Programme ab 2007 betreffen – erfolgt. Die insoweit angegebenen Mittelansätze beruhten dabei auf einer Arbeitsplanung der Staatsregierung; verbindliche Aussagen zu den Mittelansätzen seien zu diesem Zeitpunkt nicht möglich gewesen, weil die Genehmigung der Programme durch die Europäische Kommission noch ausstehend sei. Auf der Grundlage der mitgeteilten Informationen habe es dem Landtag im Rahmen seiner Haushaltsberatung und Beschlussfassung freigestanden, Mittelansätze zu verändern oder im Zuge der Festlegung von Kofinanzierungsmitteln andere Förderkriterien und Förderschwerpunkte zu setzen.

7. Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landtag gemäß § 19 Abs. 2 SächsVerfGHG von der Einleitung des Verfahrens Kenntnis gegeben; er hat von einer Stellungnahme abgesehen.

B.

Die Anträge sind zulässig.

1. Der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof ist eröffnet; die im vorliegenden Organstreit gestellten Anträge zielen auf die Auslegung der Verfassung des Freistaates Sachsen aus Anlass von Streitigkeiten über die Rechte und Pflichten von Verfassungsorganen (Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerf). Das Verfahren dient der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen in einem Verfassungsrechtsverhältnis. Dabei können im hier verfahrensgegenständlichen Rechtsverhältnis zwischen Landtag und Staatsregierung vor allem Gesetzgebungsbefugnisse und sonstige parlamentarische Mitwirkungs- und Informationsrechte verfassungsgerichtlicher Klärung unterzogen werden (vgl. BVerfGE 104, 151 [193 f.]).
2. Die Antragstellerin ist als Fraktion des Landtages im Organstreitverfahren gemäß Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerf i.V.m. § 17 SächsVerfGHG beteiligtenfähig (SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 71 [72 f.]; SächsVerfGH, Beschluss vom 11. Dezember 2003 – Vf. 52-I-02). Sie macht im Wege der Prozessstandschaft Rechte des Landtages gegenüber der Antragsgegnerin geltend. Hierzu ist sie nach § 18 Abs. 1 SächsVerfGHG befugt (vgl. auch BVerfGE 1, 351 [359]; 104, 151 [193]). Die Antragsgegnerin kann gemäß Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerf i.V.m. § 17 SächsVerfGHG ebenfalls Beteiligte eines Organstreits sein.
3. Die Antragsbefugnis ist gegeben. Die Antragstellerin hat hinreichend dargetan, dass der Landtag durch die angegriffenen Maßnahmen in Rechten verletzt sein könnte, die ihm durch die Verfassung des Freistaates Sachsen übertragen worden sind (§ 18 Abs. 1 SächsVerfGHG). Es kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die Antragsgegnerin das in Art. 93 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf verbürgte Budgetrecht verletzt und gegen den Grundsatz der Organtreue verstoßen hat, indem sie es unterließ, den Landtag umfassend und zeitnah über den jeweiligen Stand der Vorbereitungen zur Formulierung der Operationellen Programme (EFRE und ESF) und des Entwicklungsprogramms EPLR (ELER) zu informieren. Auch erscheint es nicht unmöglich, dass dem Landtag die behaupteten Mitwirkungs- oder Beschlussfassungsrechte bei der Erarbeitung der Programmorschläge zustehen.

Der Antragsbefugnis hinsichtlich der Anträge zu 2) und 3) steht nicht entgegen, dass der Landtag in seinen Sitzungen am 16. März 2006 und 20. Juli 2006 jeweils mit Stimmenmehrheit dem von der Antragstellerin behaupteten parlamentarischen Recht auf Mitwirkung an der Formulierung der Programmorschläge entgegengetreten ist. Eine Fraktion kann als Teil des Landtages dessen Rechte auch dann in einem Organstreitverfahren geltend machen, wenn das Parlament selbst die Handlung oder Unterlassung gebilligt hat (vgl. BVerfGE 1, 351 [359]; 45, 1 [29]). Diese Befugnis der Fraktion, Rechte des Landtages selbst gegen dessen Willen vor dem Verfassungsgerichtshof durchzusetzen, bringt auch den Minderheitenschutz zur Geltung, der von Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerf i.V.m. § 18 Abs. 1 SächsVerfGHG angestrebt wird.

4. Der Antragstellerin fehlt auch nicht das allgemeine Rechtsschutzinteresse. Dass die Vorschläge für die Operationellen Programme und das Entwicklungsprogramm zwischenzeitlich an die Europäische Kommission übermittelt sowie auch angenommen worden sind

und das Haushaltsgesetzgebungsverfahren für den Doppelhaushalt 2007/2008 abgeschlossen ist, die behauptete Verletzung der Rechtsstellung des Landtages damit in der Vergangenheit liegt, macht die Anträge nicht unzulässig. Dies gilt schon deswegen, weil die Wiederkehr einer vergleichbaren Situation möglich ist. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass in künftigen Förderperioden erneut Streitigkeiten über die im Rahmen von Programmplanungen bestehenden Kompetenzen der Verfassungsorgane entstehen. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass das Organstreitverfahren nicht nur der Durchsetzung bestimmter Verfassungsrechte, sondern in gleicher Weise auch der objektiven Klärung der zwischen den Verfahrensbeteiligten umstrittenen Verfassungsrechtsfragen dient. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes trägt damit in diesem Bereich zur Rechtssicherheit bei (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 103 [107]).

Ebenso wenig ist das allgemeine Rechtsschutzinteresse teilweise entfallen, soweit der Landtag durch Mehrheitsbeschluss die Eckpunkte der Programmvorschläge am 13. Dezember 2006 zustimmend zur Kenntnis genommen hat (PlenProt 4/67 S. 5528). Darin liegt keine Erledigung des verfolgten Rechtsschutzbegehrens, weil die Antragstellerin die Klärung der Rechtsfrage anstrebt, ob parlamentarische Mitwirkungs- und Informationsrechte bereits während der Phase der Programmearbeitung bestehen, und darüber hinaus geltend macht, dass nicht nur die Eckpunkte der Programmvorschläge, sondern deren jeweilige Gesamtfassung der parlamentarischen Zustimmung bedürfen.

C.

Die Anträge haben nur teilweise Erfolg.

I.

Die Anträge zu 2) und 3) sind unbegründet.

1. Die mit diesen Anträgen geltend gemachten Mitwirkungs- und Beschlussfassungsrechte des Landtages bei der Formulierung der Vorschläge für die Operationellen Programme (EFRE und ESF) und das Entwicklungsprogramm ELPR (ELER) sind am Maßstab der kompetenzrechtlichen Bestimmungen der Verfassung des Freistaates Sachsen zu messen.
 - a) Es kann dahingestellt bleiben, ob sekundäres Gemeinschaftsrecht es vermag, die auf nationalem Verfassungsrecht beruhende Kompetenzverteilung zwischen den Verfassungsorganen zu beeinflussen oder zu verändern. Die maßgebenden gemeinschaftsrechtlichen Verordnungsregelungen enthalten jedenfalls keine dem sächsischen Verfassungsrecht gegenüber vorrangigen Bestimmungen über die innerstaatliche Kompetenzverteilung bei der Programmplanung.

Das Verfahren der mitgliedstaatlichen Erstellung der Programmvorschläge ist nur knapp für EFRE und ESF in der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 und für ELER in der

Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 geregelt. Die insoweit einschlägigen Vorschriften des Art. 32 Abs. 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 bzw. des Art. 15 Abs. 2 i.V.m. Art. 18 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sind kompetenzoffen ausgestaltet; sie benennen lediglich die Mitgliedstaaten als Normadressaten und wahren damit die jeweiligen Kompetenzordnungen des nationalen Verfassungsrechts. Insofern gleichen diese Vorschriften den Bestimmungen über die Erstellung der nationalen Strategiepläne, die gemäß Art. 28 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 bzw. Art. 12 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 von jedem Mitgliedstaat nach Maßgabe seines jeweiligen institutionellen bzw. organisatorischen Gefüges auszuarbeiten sind. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für die mitgliedstaatliche Programmplanung lassen sich auch nicht Art. 32 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 entnehmen, wonach Operationelle Programme (EFRE und ESF) auch von mitgliedstaatlich benannten Behörden aufgestellt werden können. Diese Vorschrift weist die Programmerarbeitung nicht verbindlich bestimmten Verfassungsorganen zu und nimmt insbesondere nicht unter Ausschluss parlamentarischer Mitwirkungsrechte eine ausschließliche Zuweisung an Exekutivorgane vor. Dies zeigen deutlicher als der deutsche Text die französische und englische Fassung der Vorschrift, die insoweit die Begriffe „autorité“ bzw. „authority“ verwenden. Schließlich bleibt die nationale Kompetenzordnung auch dann maßgebend, wenn man die Programmplanung in ein System gemeinsamer europäischer Verwaltung eingebunden sieht (vgl. Schön-dorf-Haubold in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 25 [26 ff.]); hieraus könnte nicht darauf geschlossen werden, welcher Staatsgewalt nach mitgliedstaatlichem Organisationsgefüge die Planungsbe-fugnis zugewiesen ist.

- b) Auch unter Berücksichtigung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung kann die Entscheidung über parlamentarische Mitwirkungs- und Beschlussfassungsrechte im Verfahren der Programmerarbeitung nur nach Maßgabe der Verfassung des Freistaates Sachsen getroffen werden. Soweit sich die Strukturfondsförderung wie im vorliegenden Zusammenhang geographisch auf Regionen eines Bundeslandes bezieht, findet die diesbezügliche Planung nach Art. 30 GG auf Landesebene statt (vgl. Puttler in: Magiera/Sommermann, Verwaltung der Europäischen Union, 1991, S. 171 [174]; Jung/Hassold, DÖV 2000, 190 [190 und 197]); deshalb ist die Gewaltzuständigkeit nach sächsischem Verfassungsrecht zu bestimmen.
2. Die Verfassung des Freistaates Sachsen verschafft dem Landtag kein Recht, im Wege der Beschlussfassung oder in anderer Weise an der Formulierung der Vorschläge für die Operationellen Programme (EFRE und ESF) und das Entwicklungsprogramm EPLR (ELER) bestimmend mitzuwirken. Der Antragsgegnerin war es darum nicht verwehrt, die erarbeiteten Programm-vorschläge ohne vorherige Zustimmung des Landtages über die Bundesregierung der Europäischen Kommission zu übermitteln.
- a) Ein parlamentarisches Mitwirkungs- oder Beschlussfassungsrecht lässt sich nicht aus der dem Landtag nach den Art. 93 ff. SächsVerf verbürgten Budgethoheit herleiten.

Die Budgethoheit umfasst die für ein parlamentarisch-demokratisches Gemeinwesen zentrale Befugnis des Landtages, über Höhe und Verwendungszweck der staatlichen Finanzmittel zu entscheiden, die der Exekutive zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen sollen. Das parlamentarische Budgetrecht erfüllt damit eine besondere demokratische Legitimationsfunktion für finanzwirksames Staatshandeln und ist zugleich ein wesentliches Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle, die eine rechtsstaatliche Demokratie maßgeblich prägt (vgl. BVerfGE 55, 274 [303]); 70, 324 [356]). Dieses Recht des Parlaments gelangt in seinem Haushaltsbewilligungsrecht zum Ausdruck, das ihm die rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz über den Haushalt verschafft (vgl. BVerfGE 45, 1 [32]). Diese Kompetenz drückt sich verfassungsrechtlich darin aus, dass für jede Haushaltsperiode ein Haushaltsplan durch Parlamentsgesetz festgestellt wird. Für den Freistaat Sachsen ergibt sich dieser Zusammenhang aus Art. 93 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 39 Abs. 2 Alt. 1 SächsVerf. Danach wird der Haushaltsplan für ein Rechnungsjahr oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, durch das Haushaltsgesetz festgestellt. In den Haushalt sind nach Art. 93 Abs. 1 SächsVerf alle Einnahmen und Ausgaben des Freistaates Sachsen einzustellen; er dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Freistaates Sachsen während der jeweiligen Haushaltsperiode voraussichtlich notwendig ist. Damit bildet der Haushaltsplan die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung und ermöglicht der Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen (Art. 94 Abs. 1 und 3 SächsVerf).

- aa) Die in die Programmanschläge aufzunehmenden förderstrategischen und finanzplanerischen Festlegungen haben keine dem Haushaltsgesetzgeber vorbehaltenen budgetrechtlichen Regelungsgegenstände zum Inhalt. Auch wenn es dem Parlament freisteht, auf das Ergebnis der Programmplanung durch politische Willensbildung Einfluss zu nehmen (vgl. dazu unten C. II. 1.), verschafft ihm die in Art. 93 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf normierte Befugnis zur gesetzlichen Haushaltsfeststellung nicht das Recht, an der inhaltlichen Ausrichtung der Programmanschläge mitzuwirken oder hierüber verbindlich zu beschließen.

Die von den zuständigen Staatsministerien erarbeiteten Programme enthalten selbst keine Festlegungen mit Haushaltsplancharakter. Die Planungen dienen als solche nicht der Feststellung der im jeweiligen Haushaltsjahr verfügbaren Einnahmen. Ebenso wenig zielen sie darauf, die Verwaltung zu ermächtigen, konkrete Ausgaben zu leisten oder finanzwirksame Verpflichtungen einzugehen.

Die Programmplanung wird auch nicht allein deswegen von der Befugnis zur Haushaltsgesetzgebung erfasst, weil es zur Durchführung der Förderprogramme, d.h. zur exekutiven Abwicklung einzelner Fördermaßnahmen und -projekte, einer haushaltsrechtlichen Umsetzung der in den Programmanschlägen enthaltenen finanzplanerischen Festlegungen bedarf. Der Gewährleistungsgehalt von Art. 93

Abs. 2 Satz 1 SächsVerf reicht nicht so weit, dass er einen Zugriff des Parlaments auf die Programmplanung etwa durch Mitentscheidung über die Programminhalte gestattete, um auf diese Weise die Grundlagen für eine spätere Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers zu programmbedingten Budgetansätzen zu schaffen. Bei der Formulierung der Programmvorschläge handelt es sich vielmehr um ein eigenständiges Planungsverfahren außerhalb der Haushaltsgesetzgebung. Mit den Programmen schaffen die an der Programmplanung mitwirkenden Akteure eine außerhaushaltsrechtliche Rechtsgrundlage für die Realisierung von Einnahmen zugunsten des sächsischen Haushalts (vgl. allgemein Gröpl in: Bonner Kommentar Grundgesetz, Stand Dezember 2001, Art. 110 GG Rn. 36; Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 2. Aufl., § 3 BHO Rn. 3, zu den Rechtswirkungen des Haushaltsgesetzes siehe BVerfGE 38, 121 [125]; 79, 311 [327]); parlamentarische Mitwirkungsrechte an diesem haushaltsexternen Planungsverfahren sind danach nicht unmittelbar aus der Befugnis zur gesetzlichen Haushaltsfeststellung ableitbar.

Selbst wenn man die Programmplanung als Teil der Haushaltsplanung begreifen wollte, ließe sich hieraus nicht auf parlamentarische Mitwirkungs- oder Beschlussfassungsrechte bei der Formulierung der Vorschläge für die Operationellen Programme und das Entwicklungsprogramm schließen. Die Haushaltsplanung ist ausschließlich Sache der Staatsregierung; für die Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans folgt diese Prärogative aus dem Gesamtzusammenhang der Art. 93 ff. SächsVerf i.V.m. dem Grundsatz der Gewaltenteilung, der auch im Bereich des Haushaltswesens gilt und insofern der parlamentarischen Budgethoheit Schranken setzt, und entspricht zudem der historischen Rechtsentwicklung des Haushaltsrechts (vgl. im Ansatz Kunzmann/Haas/Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 2. Aufl., Art. 93 Rn. 2; siehe auch BVerfGE 45, 1 [31 und 46 f.]; 70, 324 [357]). Der Haushaltsplan enthält in finanzieller Quantifizierung das politische Handlungsprogramm der Staatsregierung (Hillgruber in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 5. Aufl., Art. 110 Abs. 1 Rn. 8); diese ist das Verfassungsorgan, welchem aufgrund seiner politischen Leitungsaufgabe (Art. 59 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf) obliegt, die Ziele der Politik zu bestimmen und das zu deren Umsetzung erforderliche Regierungsprogramm aufzustellen und zu verwirklichen. Dazu steht sie dem Landtag im Bereich des Haushaltswesens als bestimmendes Organ gegenüber (vgl. einfach-gesetzlich §§ 28, 29 SäHO). Die nach dieser Kompetenzverteilung bestehende Verantwortung der Staatsregierung gegenüber Parlament und Staatsvolk setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus (vgl. BVerfGE 67, 100 [139]), der Mitwirkungsrechte des Parlaments an der Haushaltsplanung ausschließt (vgl. Gröpl in: Bonner Kommentar Grundgesetz, a.a.O., Art. 110 Rn. 28; Siekmann in: Sachs, Grundgesetz, 4. Aufl., Art. 110 Rn. 72). Die somit verbürgte politische Sachentscheidungskompetenz der Staatsregierung rechtfertigt sich in parlamentarisch-demokratischer Hinsicht durch die haushaltsrechtliche Kontrollkompetenz des Parlaments. Mit dem im Haushaltsentwurf verkörperten Regierungsprogramm stellt sich die Staatsregierung der politischen Kontrolle des

Landtages; hinsichtlich dessen finanzieller Ausstattung ist sie von der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers abhängig.

- bb) Darüber hinaus ist eine Mitwirkung des Landtages an der Formulierung der Programmvorschläge oder die Anerkennung eines parlamentarischen Beschlussfassungsrechts auch nicht zur Kompensation einer Vorwirkung der Programmplanung auf das durch Art. 93 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf garantierte budgetäre Letztentscheidungsrecht des Landtages geboten.

(1) Im System der von den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission kooperativ gestalteten Strukturfondsförderung resultieren allerdings aus den Programmen faktische Vorgaben für die nationale Etataufstellung.

(a) Mit der Erarbeitung von Vorschlägen für die Operationellen Programme und das Entwicklungsprogramm nach Art. 32 Abs. 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 bzw. Art. 18 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 und der anschließenden Beteiligung im Rahmen des Annahmeverfahrens nach Art. 32 Abs. 4 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 bzw. Art. 18 Abs. 3 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 schaffen die Mitgliedstaaten im kooperativen Zusammenwirken mit der Europäischen Kommission die rechtlichen Grundlagen, um Strukturfondsmittel aus dem Europäischen Gemeinschaftshaushalt zu erlangen. Die Programmplanung ist Voraussetzung dafür, dass den Mitgliedstaaten bzw. den geförderten Regionen entsprechend den in Jahrestanchen vorgesehenen Mittelbindungen die auf das jeweilige Programm entfallenden Fondsmittel haushaltswirksam zugewiesen werden können. Diese Zuweisungen aus den Strukturfonds werden, auch wenn die Finanzmittel erst mit der Abwicklung konkreter nationaler Fördermaßnahmen oder -projekte im Rahmen der Vollzugsphase aus dem Europäischen Gemeinschaftshaushalt abfließen, entsprechend ihrem jährlichen Anteil im nationalen Haushaltsplan als voraussichtliche staatliche Einnahmen verbucht (vgl. Mähring, DÖV 2006, 195 [199]; siehe auch Holzwart, Der rechtliche Rahmen für die Verwaltung und Finanzierung der gemeinschaftlichen Strukturfonds am Beispiel des EFRE, 2003, S. 127). Damit erzeugt die Programmplanung faktische Vorwirkungen auf künftige Haushaltsansätze.

Nimmt die Europäische Kommission die von den Bundesländern erarbeiteten, über den Bund eingereichten Programme nach entsprechenden Verhandlungen mit dem Mitgliedstaat an, dürfen die auf dieser Grundlage zur Verfügung stehenden Strukturfondsmittel nur unter Beachtung der in den Operationellen Programmen und dem Entwicklungsprogramm getroffenen Festlegungen auf nationaler Ebene eingesetzt werden. Aus den genehmigten Operationellen Programmen ergeben sich zunächst Vorgaben für die Aufteilung der dem Freistaat Sachsen zugewiesenen Fondsmittel zwischen den Strukturfonds EFRE und ESF. Hinsichtlich der jeweiligen Operationellen Programme und des Entwicklungsprogramms weisen die Planungen zudem den Gesamtbetrag möglicher Mittelbindungen für den Förderzeit-

raum 2007 bis 2013 sowie die jeweiligen jährlichen Aufteilungen der Fondsmittel aus. Darüber hinaus legen die Programme die Prioritätsachsen und Schwerpunkte der nationalen Förderanstrengungen fest und veranschlagen diesbezüglich die entsprechende Aufteilung der zur Verfügung stehenden Fördergelder. Aufgrund dieser programmatischen Planungen stehen die Strukturfondsmittel, bei denen es sich nach ihrer Herkunft um Fremdmittel handelt, den Mitgliedstaaten in der Vollzugsphase nur zweckgebunden und nach Maßgabe der vorgesehenen finanziellen Rahmensetzungen zur Verfügung. Mit der sich aus dem Zusammenwirken der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, den nationalen Strategieplänen und der regionalen Programmplanung ergebenden Bindungswirkung auf der Einnahmenseite korrespondiert eine entsprechende Zweckgebundenheit des Finanzmitteleinsatzes auf der Ausgabenseite, sodass die Programme im Rahmen ihrer finanzplanerischen Festlegungen den Einsatzbereich der Strukturfondsmittel vorwegnehmen und insoweit die Dispositionsfreiheit des nationalen Haushaltsgesetzgebers begrenzen.

(b) Darüber hinaus wirkt das Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedstaaten durch unterschiedliche Instrumente auch auf die Verwendung von nationalen Haushaltsmitteln ein. Dabei begründet insbesondere der Grundsatz der Kofinanzierung – unterstützt durch den Grundsatz der Zusätzlichkeit (vgl. Art. 15 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 bzw. Art. 5 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005) – eine Obliegenheit der Mitgliedstaaten bzw. geförderten Regionen, nationale Förderbeiträge für die Strukturförderung einzusetzen.

Nach Art. 53 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 unterliegt die Beteiligung von EFRE und ESF auf der Ebene der Operationellen Programme im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ den im Anhang III der Verordnung festgelegten Obergrenzen. In der Entscheidung der Europäischen Kommission zur Genehmigung eines Operationellen Programms werden nach Art. 53 Abs. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 für jede Prioritätsachse der Höchstsatz sowie der Höchstbetrag der Fondsbeteiligungen festgelegt. Ebenso begrenzt Art. 70 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 die Beteiligung von ELER, welche bei der Genehmigung des Entwicklungsprogramms für jeden Schwerpunkt nach den Maßgaben des Art. 70 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 festzusetzen ist.

Das Beteiligungsmodell der Kofinanzierung gewährleistet, dass strukturpolitische Interventionen in den Mitgliedstaaten nicht ausschließlich aus den Mitteln der Strukturfonds finanziert werden, und garantiert damit den ergänzenden Charakter der europäischen Strukturpolitik (vgl. allgemein Holzward, a.a.O., S. 187 f.; Schöndorf-Haubold, Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft, 2005, S. 118 f.). Da der Beteiligungssatz der Strukturfonds jeweils auf einen bestimmten Prozentsatz der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben bzw. zuschussfähigen Gesamtausgaben beschränkt ist, sind die Mitgliedstaaten gehalten, die verbleibenden Restbeträge aus nationalen Finanzmitteln aufzubringen, mithin durch eigene Ein-

nahmen zu decken. Hierdurch entsteht eine Mischfinanzierung der in den Operationellen Programmen und im Entwicklungsprogramm konkretisierten Fondsinterventionen (vgl. Puttler, in: Magiera/Sommermann, a.a.O., S. 171 [182]; Holzwardt, a.a.O., S. 188 ff.; Seidel, ZEuS 1999, 549 [578]).

Soweit in den Operationellen Programmen und im Entwicklungsprogramm Festlegungen zu den Prioritätsachsen bzw. Schwerpunkten getroffen werden und die Aufteilung der Strukturfondsmittel auf die einzelnen Prioritätsachsen und Schwerpunkte veranschlagt wird, entstehen durch die Programmplanung in diesen – wenn auch generellen – Punkten zugleich Vorgaben auch für den Einsatz nationaler Förderbeiträge. Zwar zielen die Finanzplanungen vorrangig auf die Verwendung der gemeinschaftlichen Strukturfondsmittel, ohne Handlungspflichten der nationalen Haushaltsgesetzgeber zu begründen. Dessen ungeachtet sind faktische Vorwirkungen nicht zu verkennen. Dem Recht, die nach der Programmplanung für bestimmte Prioritäten und Schwerpunkte gebundenen Strukturfondsmittel für konkrete Fördermaßnahmen und -projekte einzusetzen, korrespondiert die mitgliedstaatliche Obliegenheit, die in den Finanzierungsplänen ausgewiesenen nationalen Haushaltsmittel entsprechend den programmatischen Einsatzbereichen bereitzustellen.

(2) Soweit hiernach die Ausübung der Letztentscheidungsbefugnis des Haushaltsgesetzgebers faktisch beeinflusst wird, gebietet dies aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht, die Vorwirkungen dadurch zu kompensieren, dass ihm ein Recht auf Mitwirkung an der Formulierung der Programmvorschläge oder ein verbindliches Beschlussfassungsrecht eingeräumt wird.

(a) Die Programmplanung greift weder in Bezug auf die Verwendung gemeinschaftlicher Strukturfondsmittel (aa) noch hinsichtlich des Einsatzes nationaler Förderbeiträge (bb) in die verfassungsrechtlich verbürgte Budgethoheit des Landtages ein.

(aa) Die aus dem Europäischen Gemeinschaftshaushalt stammenden Strukturfondsmittel können vom Haushaltsgesetzgeber zwar nur für die in den Programmen vorgesehenen Zwecksetzungen auf der Einnahmenseite des Haushalts verbucht werden und sind auf der Ausgabenseite seiner budgetären Dispositionsbefugnis insoweit entzogen, als sie nicht für Aufgaben verwendet werden dürfen, die nicht durch die Vorgaben der kooperativen Programmplanung gedeckt sind. Diese faktische Zweckbindung rechtfertigt jedoch aus verfassungsrechtlicher Sicht keine auf die programmatische Ausrichtung bezogene Mitwirkung oder Beschlussfassung des Landtages.

Es besteht kein Grund, parlamentarische Mitwirkungs- oder Beschlussfassungsrechte an der Programmplanung deswegen anzuerkennen, weil anderenfalls die budgetrechtlichen Feststellungs- und Ermächtigungsbefugnisse außer Kraft gesetzt würden. Das Haushaltsbewilligungsrecht ist vielmehr insofern gewahrt, als der

Landtag letztverbindlich über den Einsatz der dem Freistaat Sachsen zugewiesenen Strukturfondsmittel entscheiden kann. Aufgrund der Festlegungen in den Operationellen Programmen und im Entwicklungsprogramm ist die Verwaltung nicht berechtigt, Strukturfondsmittel zu vergeben. Sie kann diese nur dann im Außenverhältnis, insbesondere im Verhältnis zu den Endempfängern der Fördermaßnahmen, einsetzen, wenn entsprechende Ausgabentitel im Haushaltsplan festgestellt werden und die Verwaltung zur Leistung haushaltsgesetzlich ermächtigt wird.

Darüber hinaus begründet aber auch der mit den finanzplanerischen Festlegungen einhergehende Ausschluss der Dispositionsfreiheit des Haushaltgesetzgebers kein parlamentarisches Recht auf Mitwirkung an der Programmplanung. Zwar wird aufgrund der programmatischen Zweckgebundenheit der aus Fremdmitteln herrührenden Einnahmen deren Einsatzbereich auf der Einnahmen- und Ausgabenseite vorgegeben; der Haushaltgesetzgeber wird vor die Alternative gestellt, entweder die Strukturfondsmittel entsprechend den in den Programmen festgelegten Prioritäten und Schwerpunkten und mit den dort vorgesehenen Finanzmittelvolumina einzusetzen oder auf den Einsatz der Finanzmittel ganz oder teilweise zu verzichten. Jedoch steht dem Haushaltgesetzgeber verfassungsrechtlich keine Dispositionsfreiheit zu, wenn Finanzmittel dem Haushalt bereits auf der Einnahmenseite zweckgebunden zufließen. In dieser Situation dient die Zuführung zu dem jeweils speziellen Ausgabenzweck der rechtsverbindlichen Sicherung der fremdbestimmten Verwendungsvorgabe. Ein freies Haushaltsbewilligungsrecht besteht insoweit von vornherein nicht (Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 276). Abweichendes ergibt sich insoweit auch nicht aus dem Grundsatz der Gesamtdeckung. Dabei kann dahinstehen, ob der in § 8 SÄHO einfach-gesetzlich niedergelegte Grundsatz, der die Aufrechterhaltung der Dispositionsfreiheit des Haushaltgesetzgebers bezweckt, verfassungsrechtlich abgesichert ist (zweifelnd insoweit BVerfGE 93, 319 [348]; 110, 274 [294]). Jedenfalls kann er im Hinblick auf zweckgebundene Fremdmittel – hier die Strukturfondsmittel aus dem Europäischen Gemeinschaftshaushalt – dann keine Anwendung finden, wenn die Zweckbindung der Fremdmittel die Bedingung für ihre Zurverfügungstellung darstellt. Im Übrigen konnte der Landtag eine von ihm nicht gewünschte Zweckbindung dadurch auflösen, dass er unter Verzicht auf die Zuwendung der Fremdmittel die Ausgaben, zu deren Finanzierung sie bestimmt waren, im Verfahren der Haushaltsgesetzgebung nicht bewilligte.

(bb) Eine Kompensation faktischer Vorwirkungen der Programmplanung auf das budgetäre Letztentscheidungsrecht des Landtages ist ebenso wenig deshalb geboten, weil mit der damit verbundenen Eigenbeteiligung des Freistaates Sachsen über disponible sächsische Haushaltsmittel vorab verfügt worden wäre.

Nach Art. 93 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf steht dem Landtag allerdings die umfassende Kompetenz zu, über die Verwendung staatlicher Einnahmen zu entscheiden; er bestimmt – auch wenn sein Gestaltungsspielraum durch außerbudgetäre Leis-

tungspflichtigen eingeengt ist – rechtlich frei, für welche Zwecke und in welcher Höhe finanzielle Mittel von der Verwaltung eingesetzt werden dürfen, und erteilt entsprechende Ausgaben- und Verpflichtungsermächtigungen. Da es sich bei den nationalen Förderbeiträgen jedenfalls unter dem hier interessierenden Blickwinkel nicht um Fremdmittel, sondern um Mittel aus eigenen Einnahmen handelt, verfügt der Haushaltsgesetzgeber insoweit auch über unbeschränkte Dispositionsfreiheit.

Diese alleinige haushaltsrechtliche Feststellungskompetenz des Landtages wird durch die finanzplanerischen Festlegungen in den Operationellen Programmen und im Entwicklungsprogramm aber nicht in Frage gestellt. Nationale Förderbeiträge können in der Vollzugsphase von den für die Durchführung der Fondsinterventionen zuständigen Verwaltungsbehörden nur dann zur Deckung der nationalen Beteiligungssätze eingesetzt werden, wenn der Landtag die entsprechenden Finanzmittel im Haushaltsplan gesetzlich bewilligt hat. Damit liegt die Kontroll- und Legitimationsfunktion ausschließlich in den Händen des Haushaltsgesetzgebers.

Ebenso wenig wird die Dispositionsfreiheit des Landtages durch die finanzplanerischen Programmfestlegungen in verfassungsrechtlich relevanter Weise eingeschränkt. Die Operationellen Programme und das Entwicklungsprogramm erzeugen keine auf das Haushaltsbewilligungsrecht durchschlagende Bindungswirkung; insbesondere wird hierdurch eine Pflicht der Mitgliedstaaten nicht begründet, nationale Förderbeiträge bereitzustellen. Das Parlament kann vielmehr rechtlich frei darüber befinden, ob und in welchem Umfang es der gemeinschaftsrechtlichen Obliegenheit nachkommt, nationale Förderbeiträge im Haushaltsplan auszuweisen. Eine Art. 93 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf tangierende Dispositionsverkürzung folgt insbesondere nicht daraus, dass die gemeinschaftlichen Strukturfondsmittel nur ausgeschöpft werden können, wenn die nationalen Beteiligungssätze gedeckt werden. Zwar erzeugt der anderenfalls drohende Ausfall der Strukturfondsunterstützung eine starke präjudizierende Wirkung auf die Haushaltsgesetzgebung; diese ist jedoch ausschließlich faktischer, im Wesentlichen politischer Natur. Ein die Dispositionsfreiheit einschränkendes rechtliches Abhängigkeitsverhältnis entsteht hierdurch nicht; der mögliche Ausfall von Strukturfondsmitteln ist lediglich die sich aus den gemeinschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen ergebende Konsequenz einer rechtlich unabhängigen politischen Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers.

Angesichts der fehlenden Pflicht, nationale Förderbeiträge bereitzustellen, kann auch aus dem von der Antragstellerin geltend gemachten Umstand, in den Programmen würden nahezu die gesamten frei verfügbaren Finanzmittel des Freistaates Sachsen verplant, nicht auf parlamentarische Entscheidungsbefugnisse geschlossen werden. Genauso wenig rechtfertigt vor diesem Hintergrund eine etwaig angespannte Haushaltslage ein anderes Ergebnis. Schließlich ist auch dem Einwand nicht nachzugeben, das Parlament könne den durch die Programmplanung bedingten Ausgabenansätzen nur zustimmen oder das „Chaos“ wählen. Dieser

Schluss ist schon deshalb nicht tragfähig, weil der Landtag, wenn er eigene Haushaltsmittel nicht einsetzen will, nicht zu einer Gesamtablehnung des Haushalts gezwungen wäre. Vielmehr könnte er sich darauf beschränken, die Einstellung von nationalen Förderbeiträgen in vollem Umfang oder in einzelnen nicht mehrheitsfähigen Teilbereichen abzulehnen. Jedenfalls ist der Einwand aber schon deswegen nicht von Belang, weil die budgetrechtliche Befugnis erhalten bleibt, die Ausgabenansätze des Haushaltsplanentwurfs zu ändern.

(b) Im Übrigen würde eine zu Kompensationszwecken gewährte parlamentarische Befugnis, an der Formulierung der Programmvorschläge mitzuwirken, den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Antragsgegnerin verletzen.

Zwar ist staatliche Planung bzw. die Beteiligung an zwischenstaatlichen Planungen grundsätzlich weder der Legislative noch der Exekutive ausschließlich zugewiesen (vgl. allgemein BVerfGE 95, 1 [16]). Die Formulierung der Programmvorschläge sowie die Verhandlungsführung im Rahmen des Annahmeverfahrens gehört aber zum Bereich gouvernementaler Aufgabenplanung. Die Entwicklung von Förderstrategien und damit einhergehend die Festlegung von Förderprioritäten und -schwerpunkten sowie die Aufstellung eines Konzepts zum Finanzmitteleinsatz ist eine typische gouvernementale Planungsaufgabe (so im Ergebnis auch Ast, DÖV 1998, 535 [539]; Schöndorf-Haubold in: Schmidt-Abmann/Schöndorf-Haubold, a.a.O., S. 25 [26 und 39 Fn. 48]). Dies folgt aus der in Art. 59 Abs. 1 Satz 2 Sächs-Verf normierten Kompetenz der Staatsregierung zur Leitung des Landes. Die Leitungsbefugnis ist von Verfassungs wegen unbeschränkt, denn anders als die Mitwirkung der Staatsregierung an der Gesetzgebung (Art. 59 Abs. 1 Satz 3 Sächs-Verf) steht sie nicht unter dem Vorbehalt einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisung. Darüber hinaus leitet sich die Befugnis nicht vom Parlament, sondern unmittelbar aus der Verfassung des Freistaates Sachsen ab und sichert damit der Staatsregierung im Verhältnis zum Landtag einen eigenständigen, ihr vorbehaltenen Aufgabenbereich (vgl. Eckardt, SächsVBl. 1996, 149 [149]). Daraus folgt, dass die Staatsregierung nicht auf den Haushalts- und Gesetzesvollzug beschränkt ist, sondern maßgebend über die Ausrichtung und Ziele der gesamten Staatstätigkeit zu bestimmen hat (vgl. Meissner in: Degenhart/Meissner, Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 11 Rn. 3). Insoweit umfasst ihre Befugnis das Initiieren, Planen, Leiten sowie Entscheiden der Gesamtpolitik und aller wesentlichen Grundsatzfragen (vgl. Kunzmann/Haas/Baumann-Hasske, a.a.O., Art. 59 Rn. 3).

Nach diesen Maßstäben unterfällt die Planung darüber, wie regionalen Entwicklungsrückständen im Freistaat Sachsen durch den Einsatz gemeinschaftlicher und nationaler Finanzmittel am effektivsten begegnet werden kann, der Leitungsaufgabe der Antragsgegnerin. Die Analyse der strukturellen Defizite und die Entwicklung einer Strategie zu ihrer Behebung ist maßgebend durch politische Entschei-

dungsvorgänge geprägt. Im Rahmen der Programmplanung erstellt die Antragsgegnerin bzw. das fachlich zuständige Staatsministerium zugleich nach dem aus Art. 59 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf folgenden Verfassungsauftrag das Leitbild für die künftige Entwicklung des Konvergenzgebiets und entscheidet insoweit über die Ausrichtung und Ziele der Staatstätigkeit. Als Maßnahme der Staatsleitung stellt sich dabei auch die Planung dar, mit welchen Prioritäten bzw. Schwerpunkten zukünftig nationale Haushaltsmittel voraussichtlich eingesetzt werden sollen; denn die Erfüllung dieser finanzplanerischen Aufgabe ist zugleich Wahrnehmung von Regierungsverantwortung.

Aufgrund der nach diesen Maßstäben bestehenden parlamentarisch-demokratischen Verantwortlichkeit der Staatsregierung gegenüber dem Landtag muss ihr ein eigenverantworteter Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum gewährleistet sein. Eine Beteiligung des Parlaments an der programmatischen Planung würde die Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtag verwischen und ließe sich darum mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht vereinbaren.

- b) Ein Mitwirkungs- oder Beschlussfassungsrecht des Landtages bezüglich der Formulierung der Programmvorschläge lässt sich schließlich nicht aus sonstigen Normen und Grundsätzen der Verfassung des Freistaates Sachsen herleiten.
- aa) Ein derartiges Recht folgt nicht aus dem verfassungsrechtlichen Gebot der Organtreue. Dieses Gebot ist im Grundsatz der Gewaltenteilung (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 SächsVerf) verwurzelt und sichert im Geflecht der interorganschaftlichen Beziehungen die Einheit der staatlichen Ordnung (vgl. Sommermann in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 5. Aufl., Art. 20 Abs. 2 Rn. 225). Aus dem Gebot der Organtreue erwächst den Verfassungsorganen im Verhältnis zueinander die Pflicht zur Selbstbeschränkung und zu loyaler Rücksichtnahme (vgl. BVerfGE 45, 1 [39]; 89, 155 [191]). Pflichten dieser Art sind zwar grundsätzlich dazu geeignet, auf der Gegenseite organschaftliche Rechte hervorzuheben, deren Bestand und mögliche Verletzung in einem Organstreitverfahren nach Maßgabe des Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerf festgestellt werden kann (vgl. BVerfGE 90, 286 [337]). Das Gebot der Organtreue führt aber nicht zur Verschiebung der nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung bestimmten Kompetenzgrenzen. Es verschafft keinem Verfassungsorgan das Recht, unter Berufung auf die Treuepflicht in den Kernbereich der Kompetenzen eines anderen Verfassungsorgans einzudringen.

Die Aufgaben- und Ausgabenplanung, wie sie die Antragsgegnerin hinsichtlich der Strukturfondsförderung im Zusammenwirken mit der Europäischen Kommission vornimmt, gehört zum Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung der Staatsregierung. Dieser Kernbereich wird in parlamentarisch-demokratischer Hinsicht legitimiert durch die budgetären Kontrollrechte des Parlaments. Eine sich auf die

Programmplanung erstreckende Mitentscheidungskompetenz des Landtages lässt sich darum auf den Grundsatz der Organtreu nicht stützen.

Auch in Verbindung mit Art. 93 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf können aus dem Rücksichtnahmegebot keine parlamentarischen Mitwirkungs- oder Beschlussfassungsrechte abgeleitet werden. Der Grundsatz der Organtreu kann zwar in Bezug auf das parlamentarische Haushaltsbewilligungsrecht prozedurale Anforderungen an die Staatsregierung stellen (vgl. allgemein BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04, juris Rn. 91). Wird aber infolge der Programmplanung nicht in budgetrechtliche Kompetenzen eingegriffen, kann aus der Treuepflicht der Antragsgegnerin diesbezüglich nicht auf parlamentarische Mitentscheidungsrechte geschlossen werden.

- bb) Der Landtag war auch nicht kraft seiner gesetzgeberischen Gewalt berechtigt, an den Planungen mitzuwirken. Die Programmierung von Strukturfördermaßnahmen stellt keine Gesetzgebung im Sinne von Rechtsetzung dar, auch wenn ihre Realisierung verschiedentlich der gesetzlichen Regelung bedarf. Der Umstand, dass auch andere als normsetzende Entscheidungen in Gesetzesform ergehen können, erweitert nur die Breite parlamentarischer Handlungsformen, verschafft dem Landtag aber über die gewaltenteiligen Kompetenzgrenzen hinaus keine Beteiligungsrechte am Regierungshandeln. Der Gesetzesvorbehalt, der zwingend nach einer Entscheidung des Parlaments verlangen würde, wird durch die Planungen weder in seiner Eingriffs- noch in seiner Wesentlichkeitsvariante berührt.

Die Programmplanung besitzt für sich genommen keinen Eingriffscharakter. Sie bereitet Fördermaßnahmen vor, die allenfalls in der Vollzugsphase und dann nur auf der Grundlage einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung mit Grundrechtseingriffen verbunden sein können. Auch der Gesichtspunkt, wonach alle wesentlichen, d.h. für das Gemeinwesen grundlegenden Entscheidungen einer parlamentarischen Ermächtigung bedürfen (vgl. BVerfGE 49, 89 [126 f.]), kommt hier nicht zum Tragen. Ein parlamentarischer Totalvorbehalt ist in der Verfassung des Freistaates Sachsen nicht angelegt (vgl. auch BVerfGE 49, 89 [124 f.]; 68, 1 [109]). Vielmehr prägt hiernach das Gewaltenteilungsprinzip das Verhältnis der Staatsgewalten zueinander, das auch weit reichende – gerade politisch bedeutsame – Entscheidungen in die Kompetenz anderer Verfassungsorgane – insbesondere der Staatsregierung – zu legen vermag. Das Gewaltenteilungsprinzip zieht insofern auch den Entscheidungsbefugnissen des Landtages Grenzen. Jedenfalls soweit wie hier im Zusammenhang mit den Programmplanungen der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Antragsgegnerin berührt ist, kann ein parlamentarisches Mitentscheidungsrecht nicht bestehen.

- c) Da ein Mitwirkungs- oder Beschlussfassungsrecht des Landtages bezüglich der Formulierung von Programmvorschlägen nicht verbürgt ist, war die Antragsgegnerin auch nicht gehindert, die erstellten Plandokumente an die Europäische Kommission weiter-

zuleiten, ohne zuvor einen zustimmenden Beschluss des Landtages eingeholt zu haben. Dafür, dass dies anders sein könnte, weil die Antragsgegnerin, wie die Antragstellerin meint, ihren Informationspflichten gegenüber dem Landtag nicht hinreichend nachgekommen sei, ist eine verfassungsrechtliche Grundlage nicht ersichtlich.

II.

Der Antrag zu 4) ist teilweise begründet. Die Antragsgegnerin hat insoweit gegen das parlamentarische Informationsrecht aus Art. 50 i.V.m. Art. 39 Abs. 2 Alt. 3 SächsVerf verstoßen, als sie es unterlassen hat, den Landtag vollständig und rechtzeitig vor Einleitung des Annahmeverfahrens bei der Europäischen Kommission über den Inhalt der Vorschläge für die Operationellen Programme (EFRE und ESF) und das Entwicklungsprogramm EPLR (ELER) zu informieren. Im Übrigen sind die Anträge zu 1) und 4) jedoch unbegründet.

1. Das Recht des Landtages auf Unterrichtung über die Inhalte der Programmvorschläge folgt aus Art. 50 SächsVerf. Zwar stützt die Antragstellerin ihr Begehren nicht auf diese Verfassungsnorm, doch kann der Verfassungsgerichtshof ihre zulässigen Anträge hieran messen, weil § 18 Abs. 2 SächsVerfGHG einer umfassenden Begründetheitsprüfung des von der Antragstellerin verfolgten prozessualen Begehrens nicht entgegensteht (vgl. auch BVerfGE 68, 1 [68]). Nach Art. 50 SächsVerf ist die Antragsgegnerin verpflichtet, den Landtag insoweit über ihre Tätigkeit zu informieren, als dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist. Die Vorschrift normiert eine allgemeine Informationspflicht der Staatsregierung gegenüber dem Landtag und verbürgt ein damit korrespondierendes parlamentarisches Informationsrecht. Anders als Art. 51 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 SächsVerf setzt Art. 50 SächsVerf bereits seinem Wortlaut nach kein parlamentarisches Unterrichtungsbegehren voraus, sondern begründet eine Pflicht der Staatsregierung, von sich aus dem Landtag die für seine Aufgabenwahrnehmung notwendigen Informationen bereitzustellen.
 - a) Die hier einschlägige Informationspflicht besteht gegenüber dem Landtag in seiner Funktion als Stätte der politischen Willensbildung nach Art. 39 Abs. 2 Alt. 3 SächsVerf.
 - aa) Die Aufgaben des Parlaments, deren sachgerechte Wahrnehmung durch gouvernementale Unterrichtungspflichten unterstützt und gewährleistet werden soll, sind anhand der Funktionenverteilung nach dem Gewaltenteilungsprinzip zu ermitteln. Da im Verfassungsgebungsverfahren vorgeschlagene Regelungen, die einzelne Informationsgegenstände bezeichneten, keine Mehrheit fanden (vgl. Schimpff/ Rühmann, Die Protokolle des Verfassungs- und Rechtsausschusses zur Entstehung der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, S. 30 f., 247, 494 ff., 612), können Gegenstand und Reichweite des parlamentarischen Informationsrechts nur unter Rückgriff auf die in der Verfassung des Freistaates Sachsen verbürgten Kompetenzen des Landtages bestimmt werden (vgl. auch Schröder, SächsVBl. 2004, 151 [151 f.]). Insofern ist Art. 39 Abs. 2 SächsVerf heranzuziehen, der die bedeutsams-

ten Aufgaben des Landtages benennt. Demgemäß dient der Informationsanspruch des Landtages insbesondere zur Erfüllung seiner Gesetzgebungs- und Überwachungsaufgaben. Weiterhin gewährleistet er auch die Wahrnehmung seiner Funktion als Stätte politischer Willensbildung. Hierauf beschränkt sich das parlamentarische Informationsrecht jedoch nicht. Vielmehr stellt Art. 50 SächsVerf einen allgemeinen Aufgabenerledigungsbezug her, sodass Unterrichtungspflichten der Staatsregierung auch dann bestehen können, wenn die Unterstützung sonstiger verfassungsmäßiger Mitwirkungs- oder Entscheidungsbefugnisse des Landtages in Rede steht.

- bb) Die von der Antragstellerin begehrte Unterrichtung des Landtages über die Vorschläge für die Operationellen Programme und das Entwicklungsprogramm steht – abgesehen von dem Bezug zur Haushaltsgesetzgebung (vgl. dazu unten C. II. 3.) – nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit parlamentarischen Gesetzgebungs- und Überwachungsaufgaben (Art. 39 Abs. 2 Alt. 1 und 2 SächsVerf). Die Programme sind aus den genannten Gründen nicht Gegenstand der Gesetzgebung; eine Unterrichtung des Landtages hierüber beträfe darum nicht dessen Gesetzgebungsgewalt. Die eingeforderte Unterrichtung bezieht sich auch nicht auf parlamentarische Überwachungsbefugnisse; nach den Vorstellungen der Antragstellerin soll sie vielmehr eine politische Teilhabe des Landtages an der Programmplanung ermöglichen. Schließlich kann der Landtag Informationen auch nicht zur Unterstützung sonstiger Mitwirkungs- oder Beschlussfassungsrechte verlangen, da ihm nach dem unter C. I. 2. Gesagten keine entsprechende Befugnis zusteht.
- cc) Die von der Antragstellerin mit ihren Anträgen angestrebte politische Teilhabe des Landtages an der Programmplanung lässt sich nur auf dem Boden und in den Grenzen seiner Funktion als Stätte der politischen Willensbildung nach Art. 39 Abs. 2 Alt. 3 SächsVerf verwirklichen. Mit dieser Vorschrift wird auch für den Freistaat Sachsen die besondere Stellung des Parlaments in der repräsentativen Demokratie hervorgehoben. Auch wenn bestimmte Entscheidungen in die Kompetenz anderer Verfassungsorgane fallen, gewährleistet Art. 39 Abs. 2 Alt. 3 SächsVerf dem Landtag das Recht, sich dieser Politikbereiche, wenn sie für das Staatswesen bedeutsame Themen betreffen, anzunehmen und sie zum Gegenstand politischer Debatte zu machen. Diese verfassungsrechtliche Befugnis ist nicht als eine Kompetenz in dem Sinne zu verstehen, dass sie dem Parlament diesbezüglich auch verbindliche Beschlüsse gestattet (vgl. Meissner in: Degenhart/Meissner, a.a.O., § 10 Rn. 8 m.w.N.). Vielmehr bestimmt Art. 39 Abs. 2 Alt. 3 SächsVerf den Landtag als das Forum, in dem Grundsätze und Leitlinien der Landespolitik auf der Basis eines breiten Meinungsspektrums vor der Öffentlichkeit diskutiert und bewertet werden. Dem Landtag ist insoweit die Befugnis verfassungsrechtlich verbürgt, staatsleitende Regierungsentscheidungen, die für den Freistaat Sachsen von grundlegender Bedeutung sind, zum Gegenstand eigener politischer Willensbildung zu machen und die Staatsregierung, gegebenenfalls auch in der Form schlichter Par-

lamentsbeschlüsse, politisch zu beeinflussen (vgl. Meissner in: Degenhart/Meissner, a.a.O., § 10 Rn. 8).

Dieser Gewährleistungsgehalt des Art. 39 Abs. 2 Alt. 3 SächsVerf bestimmt Gegenstand und Umfang der aus Art. 50 SächsVerf folgenden Informationspflicht (vgl. Meissner in: Degenhart/Meissner, a.a.O., § 10 Rn. 8; Kunzmann/Haas/Baumann-Hasske, a.a.O. Art. 39 Rn. 6). Die Staatsregierung ist demnach von Verfassungs wegen gehalten, den Landtag über staatsleitende Regierungsentscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung zu unterrichten. Durch Mitteilung der betreffenden Entscheidung und gegebenenfalls der ihr zu Grunde liegenden Erwägungen muss das Parlament in die Lage versetzt werden, Anlass, Inhalt und Auswirkungen der Maßnahme zu bewerten und sich hierzu eigenverantwortlich einen politischen Willen zu bilden.

- b) Das Recht des Landtages auf Information über gouvernementale Vorhaben und Entscheidungen findet seine Grenze in der Zugriffsfreiheit des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung.

Art. 50 SächsVerf enthält zwar keinen dem Art. 51 Abs. 2 SächsVerf entsprechenden Vorbehalt, wonach eine Auskunftspflicht der Staatsregierung entfällt, sofern die Beantwortung von parlamentarischen Anfragen oder Anfragen einzelner Abgeordneter den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung berührt. Gleichwohl ist die Kernbereichsgarantie auch im Rahmen des Art. 50 SächsVerf zu beachten. Dies rechtfertigt sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung (vgl. BVerfGE 110, 199 [214]), der die Staatsregierung nicht nur gegenüber ausforschenden Eingriffen des Parlaments schützt; seinem Schutzzweck entsprechend gilt er auch dann, wenn sie verfassungsrechtlich verpflichtet ist, von sich aus das Parlament zu informieren.

Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung zielt auf die Wahrung der Funktionsfähigkeit der Regierung und schützt deren Eigenständigkeit bei der Erfüllung der ihr – im Freistaat Sachsen nach Art. 59 Abs. 1 SächsVerf – übertragenen Aufgaben. Ihre Verantwortlichkeit gegenüber Parlament und Staatsvolk setzt notwendigerweise einen eigenverantworteten Kernbereich gouvernementalen Handelns voraus, der weder Ausforschungseingriffen des Parlaments ausgesetzt ist noch von eigenen Auskunftspflichten überlagert wird. Eine Pflicht, parlamentarischen Informationsbegehren zu entsprechen oder das Parlament von sich aus zu unterrichten, besteht darum in der Regel dann nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren des Parlaments bei Entscheidungen führen kann, die in die alleinige Kompetenz der Regierung fallen (vgl. BVerfGE 110, 199 [214]). Diese Möglichkeit besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist. Die Willensbildung innerhalb der Regierung selbst, die Erörterungen im Kabinett wie auch die Entscheidungsvorbereitungen mit Abstimmungen in und zwischen den Ressorts entziehen sich darum grundsätzlich dem informatorischen Zugriff des Parla-

ments. Parlamentarische Informationsrechte wie das aus Art. 50 SächsVerf beschränken sich darum grundsätzlich auf bereits abgeschlossene Vorgänge und gestatten es nicht, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen (vgl. BVerfGE 67, 100 [139]; 110, 199 [215]).

Diese Beschränkung des parlamentarischen Informationsrechts aus Art. 50 SächsVerf gilt auch im Hinblick auf sich schrittweise vollziehende gouvernementale Planungsprozesse. Zwar kann es hier im Abschluss von einzelnen Planungsabschnitten zu Zwischenentscheidungen kommen, die im weiteren Planungsverlauf nicht wieder in Frage gestellt werden, sondern die Grundlage für die nachfolgenden Planungsarbeiten bilden. Aber auch in solchen Fällen besteht keine Pflicht der Regierung zu Zwischeninformationen über noch unabgeschlossene Planungsvorgänge. Gleichwohl bleibt es der Antragsgegnerin aber unbenommen, den Landtag planungsbegleitend auch bereits über Zwischenentscheidungen zu informieren.

- c) Nach diesen Maßstäben war die Antragsgegnerin auf der Grundlage des Art. 50 i.V.m. Art. 39 Abs. 2 Alt. 3 SächsVerf verpflichtet, den Landtag rechtzeitig vor Übersendung der Programmvor schläge an die Europäische Kommission über deren Inhalt so vollständig zu informieren, dass ihm hinreichend Zeit zu eigener politischer Willensbildung verblieb.
- aa) Die von den zuständigen Staatsministerien erarbeiteten und von der Antragsgegnerin zur Übersendung an die Europäische Kommission freigegebenen Programm vor schläge waren Gegenstand staatsleitender Regierungsentscheidungen mit einer für das Staatswesen des Freistaates Sachsen grundsätzlichen Bedeutung. Auch wenn der Staatsregierung im Hinblick auf ihre Informationspflicht ein Spielraum für die Beurteilung zukommen mag, wann eine Angelegenheit grundsätzliche Bedeutung hat, kann jedenfalls den Ergebnissen der vorbereitenden Programmplanung ein solcher Bedeutungsgehalt nicht abgesprochen werden. Dies folgt bereits aus dem Finanzvolumen der gemeinschaftlichen Strukturfondsmittel und der jeweiligen finanziellen Eigenleistungen des Freistaates Sachsen sowie aus den mit den programmatischen Festlegungen einhergehenden haushaltsbezogenen Vorwirkungen für den künftigen Einsatz der gemeinschaftlichen und sächsischen Fördermittel. Schließlich ist die Entscheidung darüber, mit welchen förderstrategischen Maßnahmen strukturellen Entwicklungsrückständen zu begegnen ist, grundlegend für die künftige Landesentwicklung.
- bb) Im Hinblick auf die Bedeutung der Programmplanung war die Antragsgegnerin verpflichtet, den Landtag in sachlicher wie zeitlicher Hinsicht in einen Status der Informiertheit zu versetzen, der es ihm ermöglichte, sich hinsichtlich der erarbeiteten Programm vor schläge einen politischen Willen zu bilden und ihn gegebenenfalls politisch gegenüber der Antragsgegnerin geltend zu machen.

(1) Die in Art. 39 Abs. 2 Alt. 3 SächsVerf vorgenommene Aufgabenzuweisung an den Landtag verbürgt zugleich auch die Effizienz seiner politischen Willensbildung; sie ist darauf gerichtet, dem Landtag eine wirksame politische Einflussnahme auf Regierungsentscheidungen zu ermöglichen. Um eine sachgerechte parlamentarische Willensbildung zu gewährleisten, war die Antragsgegnerin nach Art. 50 SächsVerf gehalten, den Landtag nach bestem Wissen und vollständig über die Ergebnisse der vorbereitenden Programmplanung zu unterrichten. Nur eine umfassende Information konnte den Landtag in die Lage versetzen, sich einen eigenständigen politischen Willen zu bilden und im Wege politischer Einflussnahme die Programmvorschlüsse entweder zu billigen oder auf eine andere Prioritäten- und Schwerpunktsetzung bzw. auf eine abweichende förderstrategische Ausrichtung der Programme hinzuwirken.

(2) In zeitlicher Hinsicht musste die Antragsgegnerin den Landtag so rechtzeitig informieren, dass diesem hinreichend Zeit zu eigener politischer Willensbildung und zu wirksamer Geltendmachung seines politischen Einflusses verblieb. Mit Blick auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung war die Antragsgegnerin allerdings nicht verpflichtet, vor Abschluss ihres eigenen Abwägungs- und Entscheidungsprozesses, also schon während der Planungsphase über den jeweiligen Stand der Programmerarbeitung zu informieren. Sie musste jedoch sicherstellen, dass ihre Informationen so rechtzeitig dem Landtag zugeleitet würden, dass er hierauf noch politisch reagieren konnte, ehe die Programmvorschlüsse aufgrund ihrer Einreichung bei der Europäischen Kommission definitiven Charakter annahmen. Dies bedeutet, dass die Antragsgegnerin den Landtag in einem angemessenen Zeitraum vor der Übersendung der Programmvorschlüsse an die Europäische Kommission über deren Inhalt in Kenntnis zu setzen hatte.

Dieser zeitlichen Bestimmung für die Information des Landtages steht nicht entgegen, dass das Programmplanungsverfahren nach der Fertigstellung der Programmvorschlüsse nicht beendet war, weil sich noch das Annahmeverfahren anschloss (vgl. Art. 32 Abs. 4 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 bzw. Art. 18 Abs. 3 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005) und damit verbunden gegebenenfalls noch Änderungen an den Programmen anstanden. Mit der Übersendung der Vorschläge an die Europäische Kommission verließ die Antragsgegnerin den geschützten Eigenbereich interner Planung und Beratung und öffnete die Programmentscheidungen einem externen Zugriff. Die Gewährleistung effizienter politischer Willensbildung erfordert es, dem Landtag Gelegenheit zur politischen Reaktion noch vor einem möglichen externen Eingreifen in das gouvernementale Planungsprogramm zu verschaffen. Eine erst nach Abschluss des Annahmeverfahrens greifende Informationspflicht hätte zur Folge gehabt, dass die politische Einflussnahme weitgehend leer gelaufen wäre, weil eine Änderung der genehmigten Programme nur unter besonderen Voraussetzungen möglich ist (vgl. Art. 33 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006).

(3) Hinsichtlich der Art und Weise ihrer Informationen an den Landtag sowie auch – innerhalb des vorgegebenen zeitlichen Rahmens – hinsichtlich der Zeit und Gelegenheit ihrer Pflichterfüllung stand der Antragsgegnerin unter Beachtung der sich aus den Grundsätzen der Angemessenheit und der Organtreue ergebenden Vorgaben ein eigener Gestaltungsraum zu; nähere Regelungen hierzu enthält Art. 50 SächsVerf nicht.

Der Antragsgegnerin blieb es insbesondere überlassen, ob sie den Landtag planungsbegleitend sukzessiv über die einzelnen Planungsabschnitte und die dabei getroffenen Zwischenentscheidungen oder erst über die fertig gestellten Programmvorschläge unterrichtete. Entscheidend war hierbei, dass das von Art. 50 SächsVerf vorausgesetzte Ziel der Unterrichtung des Landtages, die Herbeiführung eines Status vollständiger und rechtzeitiger Informiertheit, erreicht wurde. In Teilschritten sich vollziehende Entscheidungsprozesse, wie dies bei der Formulierung der Programmvorschläge der Fall ist, legen zwar schon wegen der Komplexität und des Umfangs der Planungen eine planungsbegleitende Information nahe. Verfassungsrechtlich geboten war jedoch allein eine Unterrichtung des Landtages nach Abschluss des vorbereitenden Programmplanungsverfahrens (vgl. Art. 32 Abs. 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 bzw. Art. 18 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005) und vor Übersendung der Programmvorschläge an die Europäische Kommission. Die an die Abschlussunterrichtung zu stellenden Anforderungen fallen allerdings weniger streng aus, je intensiver der Landtag bereits während der Phase der Programmearbeitung über die einzelnen Planungsabschnitte informiert wurde. Insbesondere können in diesem Fall geringere Anforderungen an die Gestaltung des Verfahrens der abschließenden Unterrichtung und an den inhaltlichen Gehalt der Abschlussinformationen zu stellen sein.

Weitere Gestaltungsspielräume eröffneten sich der Antragsgegnerin hinsichtlich des Ortes und der Form der Information. Die Antragsgegnerin konnte wählen, ob sie das Parlament mittels einer schriftlichen Berichtsvorlage oder – insbesondere im Hinblick auf Teilinformationen – mündlich im Landtagsplenum und in den Ausschüssen unterrichtet. Genauso war die Beantwortung von parlamentarischen Anfragen oder Anfragen einzelner Abgeordneter geeignet, auch der aus Art. 50 SächsVerf folgenden Informationspflicht nachzukommen.

- d) Die Antragsgegnerin hat nach diesen Maßstäben ihrer Informationspflicht aus Art. 50 i.V.m. Art. 39 Abs. 2 Alt. 3 SächsVerf nicht hinreichend genügt.
- aa) Ohne den Landtag über den Abschluss der jeweiligen vorbereitenden Programmplanungsverfahren und die Inhalte der einzureichenden Plandokumente abschließend zu unterrichten, haben die zuständigen Staatsministerien die Vorschläge für das Entwicklungsprogramm EPLR am 24. November 2006, für das Operationelle Programm EFRE am 15. Dezember 2006 und für das Operationelle Programm ESF am 22. Februar 2007 über den Bund an die Europäische Kommission zur Ein-

leitung des Annahmeverfahrens übersandt. Spätestens zu diesen Terminen waren die Arbeiten an der Formulierung der Programmvorschläge abgeschlossen. Nach deren Fertigstellung wurde dem Landtag keine effektive Möglichkeit mehr eröffnet, sich abschließend mit den angestrebten förderstrategischen und finanzplanerischen Festlegungen zu befassen und politischen Einfluss auf die Programminhalte, insbesondere den geplanten Einsatz der Strukturfondsmittel und der nationalen Förderbeiträge, zu nehmen.

Die Informationen, welche die Antragsgegnerin dem Landtag aufgrund des Antrags der Fraktionen der CDU und SPD vom 15. Oktober 2006 (Drs. 4/6850) vermittelte, genügten den Anforderungen an eine Abschlussunterrichtung nicht. Für den Vorschlag für das Entwicklungsprogramm folgt dies schon daraus, dass die Plandokumente bereits vor der Willensbildung im Landtag am 13. Dezember 2006 (PlenProt 4/67, S. 5528) an die Europäische Kommission übermittelt worden waren. Für die Programmvorschläge für EFRE und ESF handelte es sich umgekehrt deswegen nicht um eine ausreichende Abschlussunterrichtung, weil die Stellungnahme des Staatsministers für Wirtschaft und Arbeit im Plenum am 16. November 2006 und die inhaltliche Behandlung des Antrags im Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr am 1. Dezember 2006 zu Zeitpunkten erfolgte, zu welchen die Programmplanungen – angesichts der Termine der Programmeinreichung – noch nicht endgültig abgeschlossen waren. Insbesondere erfasste aber die Unterrichtung des Parlaments, der im Übrigen nach den Ausführungen der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung auch keine eigenständige Berichtsvorlage zu Grundlage, nur die Eckpunkte der Programmvorschläge. Der Anspruch aus Art. 50 i.V.m. Art. 39 Abs. 2 Alt. 3 SächsVerf zielt jedoch auf eine vollständige parlamentarische Information, wofür die Mitteilung von Grundzügen der Planung nicht genügt.

- bb) Die Antragsgegnerin ist ihrer Unterrichtungspflicht auch nicht dadurch ausreichend nachgekommen, dass sie den Landtag während der Phase der Programmearbeitung informativ an den Planungen beteiligt hat. Zwar unterrichtete sie das Parlament frühzeitig über geplante Förderprioritäten und -schwerpunkte und informierte auch im weiteren Planungsverlauf wiederholt im Landtagsplenum, in den betroffenen Ausschüssen des Landtages sowie im Zuge der Beantwortung parlamentarischer Anfragen über angestrebte Programminhalte. Diese planungsbegleitenden Maßnahmen genügten jedoch nicht, um die unterbliebene Abschlussunterrichtung gänzlich zu kompensieren.

Zum einen erschlossen sich für den Landtag die endgültigen programmatischen Festlegungen nicht vollständig aus den planungsbegleitend erteilten Informationen. Den Status der Informiertheit konnte der Landtag aus den genannten Gründen nicht anhand der Behandlung des Antrags der Fraktionen der CDU und SPD (Drs. 4/6850) erlangen. Auch ließ sich dieser Status nicht aufgrund der wiederholten Unterrichtung im Landtagsplenum oder in den Ausschüssen erzielen, denn die Mitteilungen der zuständigen Staatsministerien erfassten entweder nur die Grund-

züge der Planung oder einzelne Detailaspekte, ohne aber einen Gesamtüberblick über die Programminhalte zu vermitteln. Entsprechendes gilt hinsichtlich der Stellungnahmen der Antragsgegnerin oder einzelner ihrer Mitglieder auf parlamentarische Anfragen. Ebenso wenig vermochte die Unterrichtung im Zuge des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens für den Doppelhaushalt 2007/2008 ausreichende Erkenntnisse zu vermitteln; die von der Antragsgegnerin im Haushaltsgesetzgebungsverfahren bereitgestellten Informationen hatten überwiegend vorläufigen Charakter und bezogen sich von ihrer Zielrichtung vornehmlich auf die Erläuterung der Budgetansätze des Doppelhaushalts 2007/2008 und damit nicht auf den gesamten Förderzeitraum 2007 bis 2013. Gleiches gilt für die dem Landtag im August 2006 zugeleitete Mittelfristige Finanzplanung für den Zeitraum 2007 bis 2010 (Drs. 4/6197); diese berücksichtigte ebenfalls nur vorläufige Planungsergebnisse und gab im Übrigen keinen vollständigen Überblick über die angestrebten förderstrategischen und finanzplanerischen Programmelemente.

Zum anderen ist entscheidend zu berücksichtigen, dass der Landtag anhand der planungsbegleitend erteilten Informationen nicht sicher beurteilen konnte, zu welchen Zeitpunkten die erarbeiteten Programmvorschlüsse fertig gestellt waren. Der Umstand des internen Planungsabschlusses ist insoweit von wesentlicher Bedeutung, als sich daraus für den Landtag erschließt, dass die Regierungsplanung in allen Teilen einen vollständigen Charakter aufweist und er sich nunmehr der gouvernementalen Planungsentscheidungen annehmen muss, um noch wirksam politischen Einfluss ausüben zu können. Insoweit war es – ungeachtet der vorab erteilten Informationen über die angestrebten Programminhalte – erforderlich, den Landtag vom jeweiligen Abschluss des vorbereitenden Programmplanungsverfahrens in Kenntnis zu setzen. Gleichzeitig musste ihm mitgeteilt werden, zu welchen Zeitpunkten die zuständigen Staatsministerien die fertig gestellten Programmvorschlüsse bei der Europäischen Kommission einzureichen beabsichtigten. Nur auf der Basis dieser Information hätte der Landtag abzuschätzen vermocht, innerhalb welcher Zeitspanne eine politische Willensbildung im Parlament noch geeignet war, Einfluss auf die Antragsgegnerin auszuüben. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass die Antragsgegnerin diesen Mitteilungspflichten nachgekommen ist. Vor diesem Hintergrund kann auch dahinstehen, ob die in Ausschusssitzungen erteilten Hinweise auf die Verfügbarkeit von Programmwürfen im Internet als eine Art. 50 SächsVerf genügende Unterrichtung angesehen werden kann. Soweit die dort zugänglichen Entwurfsfassungen der Programmvorschlüsse nicht die endgültigen Programminhalte wiedergaben, stellt dies ohnehin keine ausreichende Abschlussunterrichtung dar. Aber selbst wenn vor der jeweiligen Übersendung der Programmvorschlüsse an die Europäische Kommission die im Internet veröffentlichten Entwürfe im Wesentlichen die endgültigen Planungsergebnisse wiedergaben, fehlte es an der Information darüber, welcher Zeitraum dem Landtag zur Verfügung stand, um seine Befugnisse nach Art. 39 Abs. 2 Alt. 3 SächsVerf wahrnehmen zu können.

- cc) Die Antragsgegnerin konnte vor Übersendung der Vorschläge für die Operationellen Programme und das Entwicklungsprogramm auch nicht deswegen von einer abschließenden Unterrichtung des Landtages absehen, weil es mit Blick auf den Beginn der Strukturförderperiode am 1. Januar 2007 und wegen vorgesehener Einreichungsfristen (vgl. Art. 32 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006) einer rechtzeitigen Einleitung des Annahmeverfahrens bedurfte. Zwar ist nicht zu verkennen, dass die Programmplanung – insbesondere für EFRE und ESF aufgrund des erst im Juli 2006 erfolgten Erlasses der maßgebenden gemeinschaftsrechtlichen Verordnungen – unter gewissem Zeitdruck stand. Dieser Umstand rechtfertigt es aber nicht, verfassungsrechtlich verbürgte Informationsrechte des Parlaments außer Acht zu lassen. Die Antragsgegnerin hatte daher bei ihrer Verfahrensgestaltung einen Zeitraum einzuplanen, der es dem Landtag nach entsprechender Unterrichtung über die Programmvorschläge ermöglicht hätte, deren Inhalt gegebenenfalls zum Gegenstand einer parlamentarischen Debatte zu machen. Sie hatte es insofern in der Hand, mit einer planungsbegleitenden Unterrichtung den vom Landtag zur abschließenden politischen Willensbildung benötigten Zeitraum erheblich zu verringern.
2. Die Anträge zu 1) und 4) sind am Maßstab von Art. 50 SächsVerf unbegründet, soweit die Antragstellerin die Feststellung begehrt, die Antragsgegnerin habe dadurch gegen ihre Informationspflicht verstoßen, dass sie den Landtag sowohl vor als auch nach dem 11. Juli 2006 nicht umfassend und zeitnah über den Stand ihrer Vorbereitungen zur Formulierung der Programmvorschläge unterrichtet habe.

Der Antrag zu 1) setzt eine Pflicht der Antragsgegnerin voraus, dem Landtag noch vor dem Abschluss ihres internen Meinungsbildungs- und Abstimmungsprozesses über den Stand des Planungsverfahrens zu informieren. Eine solche Verpflichtung wäre aber mit dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung nicht zu vereinbaren, denn sie bezöge sich auf noch nicht abgeschlossene Vorgänge, nämlich auf die Vorbereitung von Regierungsentscheidungen und damit auf den grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Feststellungsbereich der Antragsgegnerin. Zwar hatte die Antragsgegnerin von sich aus planungsbegleitend wiederholt über Zwischenergebnisse unterrichtet. Die Annahme einer verfassungsrechtlichen Informationspflicht vor dem 11. Juli 2006 hätte jedoch bedeutet, dass sich die Antragsgegnerin noch während der Planungsphase der politischen Willensbildung des Landtages hätte stellen und sich gegebenenfalls mit dessen politischen Entschlüssen hätte konfrontiert sehen müssen. In der Realität der politischen Beziehungen zwischen Parlament und Regierung in einem parlamentarisch-demokratischen Regierungssystem hätte eine solche Einbeziehung des Landtages in den Planungsprozess zu einem nicht gewollten Mitregieren des Landtages führen können. Ein Mitentscheidungsrecht des Landtages in Fragen der Programmplanung kommt aber, wie unter C. I. 2. dargestellt, nicht in Betracht.

Ebenso ist der Antrag zu 4) insofern unbegründet, als die Antragstellerin rügt, die Antragsgegnerin habe den Landtag auch nach dem 11. Juli 2006 nicht umfassend und zeitnah

über den Planungsstand informiert. Soweit dieser Antrag – jedenfalls auch – auf eine Unterrichtung über die Ergebnisse der Kabinettsbefassungen am 11. bzw. 18. Juli 2006 zielt, setzt er eine Pflicht der Antragsgegnerin zur laufenden Information über den Fortgang der Programmplanung voraus. Den an diesen Tagen gefassten Kabinettsbeschlüssen zufolge wurde über die Programmplanungen zu EFRE und ESF noch keine abschließende Entscheidung getroffen. Hinsichtlich des Entwicklungsprogramms EPLR wurde das zuständige Staatsministerium zwar bereits ermächtigt, den Programmvorschlag bei der Europäischen Kommission einzureichen. Allerdings bestand zu diesem Zeitraum noch weiterer Abstimmungsbedarf mit den Partnern und es standen wesentliche Planbestandteile offen; auch erfolgte am 10. Oktober 2006 eine weitere Kabinettsbefassung. Insoweit konnte bezogen auf den jeweils erreichten Planungsstand eine Unterrichtungspflicht im Hinblick auf den geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung noch nicht entstanden sein.

3. Entgegen der den Anträgen zu 1) und 4) zugrunde liegenden Annahme hat die Antragsgegnerin weder vor noch nach dem 11. Juli 2006 dadurch gegen die Budgethoheit des Landtages verstoßen, dass sie ihn nicht umfassend und zeitnah über den Stand ihrer Vorbereitungen zur Formulierung der Programmvorschläge unterrichtet hat.
 - a) Dem Landtag stand im Zusammenhang mit dem Haushaltsgesetzgebungsverfahren für den Doppelhaushalt 2007/2008 ein spezifischer budgetrechtlicher Informationsanspruch zu.
 - aa) Das Haushaltsbewilligungsrecht des Landtages setzt die Anerkennung eines parlamentarischen Budgetinformationsrechts voraus, das seine Rechtsgrundlage in Art. 93 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf findet (vgl. Siekmann in: Sachs, a.a.O., Art. 110 GG Rn. 77 f.; Teuber, Parlamentarische Informationsrechte, 2007, S. 79 ff.). Hiermit korrespondiert eine entsprechende Unterrichtungspflicht der Antragsgegnerin. Mit der Feststellung des Haushaltsplans schafft der Gesetzgeber die Rechtsgrundlage für finanzwirksames Staatshandeln und übt zugleich parlamentarische Regierungskontrolle aus. Damit er diese Funktionen sachgerecht erfüllen kann, dürfen ihm grundsätzlich diejenigen Informationen nicht vorenthalten werden, die ihm eine sachverständige Beurteilung des Haushaltsplanentwurfs ermöglichen (vgl. BVerfGE 70, 324 [355]; 92, 130 [137]; 110, 199 [225]; Siekmann in: Sachs, a.a.O., Art. 110 GG Rn. 77). Durch die Anerkennung einer umfassenden Informationspflicht der Staatsregierung sollen der Landtag – mithin auch die Fraktionen und einzelne Abgeordnete – in die Lage versetzt werden, den Entwurf des Haushaltsplans und die hierzu geschäftsordnungsmäßig eingebrachten Änderungsanträge sachgerecht zu bewerten und eigene Vorstellungen über die Verwendungsmöglichkeiten der Haushaltsmittel zu entwickeln (vgl. BVerfGE 70, 324 [356]; 92, 130 [137]; siehe auch BVerfGE 45, 1 [38]; 66, 26 [38]).
 - bb) Der Gewährleistungsgehalt des parlamentarischen Budgetinformationsrechts steht dabei in Wechselbeziehung zu den haushaltsrechtlichen Aufgaben des Landtages.

(1) In gegenständlicher Hinsicht bezieht sich die Informationspflicht der Staatsregierung auf den zur parlamentarischen Beratung gestellten Haushaltsplanentwurf, vorliegend also auf den Doppelhaushalt 2007/2008. Sie trägt insbesondere zur Unterstützung der Haushaltsgrundsätze der Haushaltswahrheit, Haushaltsklarheit und Vollständigkeit bei. Die in den Entwurf des Haushaltsplans eingestellten Budgetansätze sowie die hierzu vorgelegten Begründungen müssen dem Landtag die Beurteilung ermöglichen, ob alle staatlichen Finanzmittel auf der Einnahmen- und Ausgabenseite richtig und vollständig erfasst wurden (vgl. BVerfGE 70, 324 [355]). Darüber hinaus hat sich aus der Vorlage der Staatsregierung nachvollziehbar die Aufteilung der Finanzzuweisungen sowie die Zweckbindung des angestrebten Finanzmitteleinsatzes zu ergeben.

(2) In zeitlicher Hinsicht ist das Budgetinformationsrecht auf das parlamentarische Haushaltsgesetzgebungsverfahren beschränkt. Eine Ausdehnung auf den vor Einbringung des Haushaltsentwurfs liegenden Zeitraum würde dem verfassungsrechtlichen Ableitungszusammenhang nicht gerecht, denn nach Art. 70 Abs. 1 Sächs-Verf beginnt die parlamentarische Befassung erst, nachdem die Haushaltsvorlage in den Landtag eingebracht wurde. Da der Informationsanspruch der sachgerechten Erfüllung legislativer Budgetzuständigkeiten dient, kann er nur während des parlamentarischen Verfahrens Geltung entfalten. Das folgt auch aus der Kompetenzverteilung im Haushaltsgesetzgebungsverfahren, derzufolge die Zuständigkeit für die Finanzplanung in den Händen der Staatsregierung liegt. Aufgrund dessen aktualisiert sich die Pflicht zur umfassenden Information erst mit Beginn des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens, denn vor der Einbringung der Entwürfe des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans sind keine haushaltsrechtlichen Befugnisse des Landtages berührt.

(3) Ein vorwirkend auf den Zeitraum der gouvernementalen Finanzplanung bezogener Budgetinformationsanspruch kann nicht mit einer aus der Programmplanung herrührenden Verkürzung des parlamentarischen Entscheidungsrechts im Verfahren der Haushaltsbewilligung begründet werden. Zwar wird der Haushaltsgesetzgeber in der Ausübung seiner Letztentscheidungsbefugnis durch die Planungen faktisch beeinflusst. Diese Wirkungen gebieten aber aus verfassungsrechtlicher Sicht keine vorgezogene Beteiligung des Landtages (vgl. dazu oben C. I. 2. a) bb). Damit kommt auch ein Vorwirken des Budgetinformationsanspruchs nicht in Betracht, da dies allein dazu hätte dienen sollen, eine Mitwirkung des Landtages an der Formulierung der Programmvorschläge zu ermöglichen.

(4) Schließlich lässt sich eine Vorwirkung des budgetrechtlichen Informationsanspruchs auf Vorgänge vor Einbringung des Haushaltsentwurfs auch nicht aus dem Grundsatz der Organtreue herleiten. Dieser Grundsatz kann zwar Sorgfaltspflichten gegenüber anderen Verfassungsorganen begründen, um diesen die sachgerechte Erfüllung ihrer Befugnisse zu ermöglichen. Er ist aber nicht geeignet, den An-

wendungsbereich eines Informationsanspruchs losgelöst von der Reichweite der zu unterstützenden Kompetenzwahrnehmung auszudehnen.

(5) Allerdings bestehen die budgetrechtlichen Informationspflichten der Staatsregierung nicht nur im Zusammenhang mit der Einbringung des Haushaltsentwurfs, sondern setzen sich im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren fort. Die Staatsregierung hat den Landtag während der laufenden Haushaltsberatungen fortlaufend über diejenigen aus ihrem Zuständigkeitsbereich herrührenden Entscheidungen zu unterrichten, die sich auf die Budgetansätze auswirken können.

- b) Nach diesen Maßstäben hat die Antragsgegnerin ihre aus Art. 93 Abs. 2 Satz 1 Sächs-Verf folgende budgetäre Informationspflicht im Rahmen der Verabschiedung des Doppelhaushalts 2007/2008 nicht verletzt.

Bis zur Einbringung der Entwürfe des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans 2007/2008 in den Landtag am 22. August 2006 scheidet Art. 93 Abs. 2 Satz 1 Sächs-Verf als Rechtsgrundlage für einen Informationsanspruch des Landtages aus, weil dessen Befugnisse als Haushaltsgesetzgeber bis zu diesem Zeitpunkt nicht betroffen waren. Soweit sich mit der Einbringung der Vorlage für den Doppelhaushalt 2007/2008 die Informationspflicht aktualisierte, hat die Antragsgegnerin bis zur Verabschiedung des Haushaltsgesetzes am 15. Dezember 2006 nicht gegen das Budgetinformationsrecht des Landtages verstoßen.

Die Antragsgegnerin hat für den Bereich der Struktur- und Landwirtschaftsförderung die betreffenden Budgetansätze anhand einer vorläufigen Arbeitsplanung entwickelt, welche die bis dahin erzielten Ergebnisse der noch nicht abgeschlossenen Programmplanungen berücksichtigte. Es ist nicht ersichtlich, dass die im Haushaltsplanentwurf 2007/2008 vorgesehenen Budgetansätze die voraussichtlichen Einnahmen aus den Strukturfonds unrichtig oder unvollständig erfassten. Ebenso wenig ist erkennbar, dass die von der Antragsgegnerin vorgeschlagene Verteilung der Fondsmittel sowie deren in Aussicht genommene Verwendung nicht nachvollziehbar dargestellt waren. Entsprechendes gilt für den von der Antragsgegnerin geplanten Einsatz nationaler Förderbeiträge. Sie hat ihre Überlegungen zur Verwendung der gemeinschaftlichen Finanzmittel und der ergänzenden nationalen Förderbeiträge in den ressortbezogenen Einzelplanentwürfen hinreichend konkretisiert und damit insoweit ihrer budgetrechtlichen Unterrichtungspflicht genügt.

In welchem konkreten Umfang die Antragsgegnerin den Landtag darüber hinaus auf der Grundlage ihrer Budgetinformationspflicht über die angestrebten Inhalte der Operationellen Programme und des Entwicklungsprogramms in Kenntnis zu setzen hatte, bedarf keiner abschließenden Klärung. Jedenfalls hat die Antragsgegnerin den Landtag in einem ausreichenden, für die sachgerechte Beurteilung des Haushaltsplanentwurfs 2007/2008 erforderlichen Umfang über die (Zwischen-)Ergebnisse der Programmplanung unterrichtet und ihm damit ermöglicht, die Wechselwirkung der angestrebten

Programme und der vorgeschlagenen Budgetansätze nachzuvollziehen und gegebenenfalls ein eigenes Konzept zum Finanzmitteleinsatz zu entwickeln. Die Antragsgegnerin hatte frühzeitig mit der Beantwortung des Antrags der Linksfraktion.PDS (Drs. 4/4423) sowie im Rahmen von Stellungnahmen im Landtagsplenum und in den Ausschüssen über die geplanten Förderprioritäten und -schwerpunkte und die grundsätzliche Ausrichtung des beabsichtigten Finanzmitteleinsatzes unterrichtet. Auf dieser Grundlage war es dem Haushaltsgesetzgeber möglich, die jeweilige förderstrategische Ausrichtung der künftigen Programmvor schläge einzuschätzen. Auch während des parlamentarischen Haushaltsgesetzgebungsverfahrens hatten Vertreter der Antragsgegnerin fortlaufend im Landtag, im Haushalts- und Finanzausschuss sowie in weiteren Ausschüssen über den Stand der Programmearbeitung informiert. Außerdem standen den Abgeordneten als weitere Erkenntnisquellen die Ergebnisse einer Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuss vom 6. September 2006, die Angaben zur Mittelfristigen Finanzplanung sowie Entwurfsfassungen der zu erarbeitenden Programmvor schläge zur Verfügung.

Soweit die Antragstellerin ungeachtet dessen beanstandet, während der parlamentarischen Haushaltsberatungen habe keine ausreichende Unterrichtung über die Planungsergebnisse stattgefunden und es seien planungsbegleitende Informationen erst in einer späten Phase des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens erteilt worden, lässt sich hieraus nicht auf eine Verletzung von Art. 93 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf schließen. Etwaige Erkenntnisdefizite bei der Behandlung und Verabschiedung des Doppelhaushalts 2007/2008 sind nicht auf eine Unzulänglichkeit der gouvernementalen Unterrichtung zurückzuführen. Vielmehr ergaben sich diese zwangsläufig aus dem Umstand, dass das komplexe und zeitaufwendige Programmplanungsverfahren weitgehend parallel zu den haushaltsbezogenen Finanzplanungen der Antragsgegnerin und dem anschließenden parlamentarischen Haushaltsgesetzgebungsverfahren durchgeführt wurde. Aufgrund dieser Parallelität war es der Antragsgegnerin bereits aus tatsächlichen Gründen unmöglich, dem Landtag zu Beginn des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens gesicherte Informationen zu den Ergebnissen der Programmplanung bereitzustellen.

D.

Die Entscheidung ist gemäß § 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG kostenfrei. Der Freistaat Sachsen hat der Antragstellerin gemäß § 16 Abs. 4 SächsVerfGHG ein Drittel ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.

gez. Munz

gez. Graf von Keyserlingk

gez. Grünberg

gez. Hagenloch

gez. Knoth

gez. Lips

gez. v. Mangoldt

gez. Oldiges