



Staatsgerichtshof
für das Land Baden-Württemberg

Im Namen des Volkes

U r t e i l

In dem Organstreitverfahren

1. der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg, vertreten durch ihre Vorsitzende,, Haus der Abgeordneten, Konrad-Adenauer-Str. 12, 70173 Stuttgart

Verfahrensbevollmächtigter:

Prof. Dr.

- Antragstellerin Ziff. 1-

2. der Fraktion der SPD im Landtag von Baden-Württemberg, vertreten durch ihren Vorsitzenden, Haus der Abgeordneten, Konrad-Adenauer-Str. 12, 70173 Stuttgart

Verfahrensbevollmächtigter:

Prof. Dr.

- Antragstellerin Ziff. 2 -

gegen

1. den Finanzminister der Regierung von Baden-Württemberg, Finanzministerium, Neues Schloss, Schlossplatz 4, 70173 Stuttgart

- Antragsgegner Ziff. 1 -

2. die Landesregierung von Baden-Württemberg, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Staatsministerium, Richard-Wagner-Str. 15, 70184 Stuttgart

- Antragsgegnerin Ziff. 2 -

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte Prof. Dr.

wegen außerplanmäßiger Ausgaben

hat der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 6. Oktober 2011

unter Mitwirkung

des Präsidenten	Stilz
der Richter	Dr. Mattes Strauß Prof. Dr. Reichold Prof. Dr. von Bargen Prof. Dr. Mailänder
der Richterin	Prechtl
des Richters	Prof. Dr. Dr. h.c. Jäger
und der Richterin	Breymaier

für Recht erkannt:

1. Der Finanzminister hat das Recht des Landtags aus Art. 79 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg verletzt, indem er der im Aktienkaufvertrag zwischen der EDF und der Neckarpri GmbH vom 6. Dezember 2010 enthaltenen Garantieübernahme des Landes zugestimmt hat, obwohl die Voraussetzungen aus Art. 81 Satz 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg nicht erfüllt waren.
2. Die Landesregierung hat das Recht des Landtags aus Art. 79 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg verletzt, indem sie es unterlassen hat, für die im Aktienkaufvertrag zwischen der EDF und der Neckarpri GmbH vom 6. Dezember 2010 enthaltene Garantieübernahme des Landes die vorherige Ermächtigung des Landtags einzuholen.

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

A.

Das Organstreitverfahren betrifft die Frage, ob der Finanzminister und die Regierung des Landes Baden-Württemberg am 06.12.2010 durch die Zustimmung zur Übernahme eines selbstschuldnerischen Garantieversprechens für die Erfüllung der Verbindlichkeiten aus dem Kauf der von der EDF gehaltenen Aktien der EnBW durch die landeseigene Neckarpri GmbH gegen das in der Landesverfassung verankerte Budgetrecht des Landtags verstoßen haben.

1. Die EnBW Energie Baden-Württemberg AG (EnBW) ist eine deutsche Aktiengesellschaft mit Sitz in Karlsruhe, deren Grundkapital von 640.015.872,-- EUR in 250.006.200 auf den Inhaber lautende Stückaktien eingeteilt ist (vgl. EnBW Geschäftsbericht 2010, S. 104). Durch Kaufvertrag vom 19.01.2000 hatte die Electricité de France International S.A. (EDF) bisher vom Land Baden-Württemberg gehaltene Anteile in Höhe von 25,005 % erworben, später stockte sie ihren Anteil auf. Vor dem Kaufvertrag vom 06.12.2010 wurden die Aktien zu je 45,01 % von der EDF und der OEW Energie-Beteiligungs GmbH (OEW) gehalten, die restlichen 9,98 % befanden sich teils im Eigenbesitz der EnBW (2,30 %), großteils in der Hand kommunaler Verbände und Kommunen und zu 1,85 % in Streubesitz. Die beiden Hauptaktionäre EDF und OEW hatten am 26.07.2000 eine Aktionärsvereinbarung geschlossen. Danach werden die Stimmrechte einheitlich und nach vorausgegangener Beratung in einem hierfür eingerichteten Aktionärsausschuss ausgeübt. Darüber hinaus haben sich die Vertragsparteien wechselseitig Vorkaufsrechte eingeräumt und Beschränkungen für die Übertragung von Aktien auferlegt, nach denen die EDF gebundene EnBW-Aktien mit einem Anteil von 25,005 % nur mit Zustimmung der OEW an Dritte veräußern darf, wenn diese nicht bereit sind, EnBW-Aktien der OEW zum gleichen Preis zu erwerben. Diese Einschränkungen gelten bis zum 31.12.2011 und darüber hinaus, solange EDF und OEW gemeinsam eine Mehrheitsbeteiligung halten und jede Partei wenigstens 17 % der EnBW-Aktien hält.

Nach Mitteilung des Ministerpräsidenten habe die EDF für die Zeit nach Ablauf der Aktionärsvereinbarung großes Interesse an einer Mehrheitsbeteiligung deutlich gemacht. Die Landesregierung habe aber klargestellt, dass sie eine ausländische Mehrheitsbeteiligung nicht wünsche, um verhindern zu können, dass „in ausländi-

schen Konzernzentralen oder von Fondsmanagern nach Taktik- oder Profitgesichtspunkten über unsere Versorgungsnetze und über die Preise für unsere Strom- und Gaskunden in Baden-Württemberg entschieden würde“ (Plenarprotokoll 14/106 der 106. Sitzung des Landtags von Baden-Württemberg am 15.12.2010, S. 7530). Da die französische Seite daraufhin Verkaufsbereitschaft signalisiert habe, entschied sich die Landesregierung zu einem schnellen Erwerb der von der EDF gehaltenen Anteile, um das Entstehen von Unsicherheiten über die zukünftige Eigentümerstruktur der EnBW und schädlichen Spekulationen verhindern und sicherstellen zu können, dass die EnBW dauerhaft ein baden-württembergisches Unternehmen bleibt. Nachdem die OEW sich der Landesregierung gegenüber verpflichtet hatte, Kernaktionärin zu bleiben und im Rahmen des freiwilligen Übernahmeangebots keine Aktien an das Land zu verkaufen (vgl. Pressemitteilung Nr. 339/2010 des Staatsministeriums vom 06.12.2010), haben das Landeskabinett und der Aufsichtsrat der EDF der Aktienübernahme am 06.12.2010 zeitgleich zugestimmt.

Zur Abwicklung hat sich das Land einer Gesellschaft bedient, welche die Aktien erwarb. Die ausschließlich vom Land gehaltene Neckarpri GmbH schloss den Kaufvertrag mit der EDF am 06.12.2010. Der Verkauf erfolgte zum Preis von 41,50 EUR je Aktie, der den Dividendenanspruch für 2010 in Höhe von 1,50 EUR je Aktie beinhaltete. Für das Gesamtpaket der 112.517.569 Aktien betrug der Kaufpreis daher 4.669.479.113,50 EUR. Eine Teilzahlung von 168.776.353,50 EUR (basierend auf der Dividendenerwartung) wurde am 16.12.2010 fällig, der Restkaufpreis nach Freigabe des Aktienkaufs durch die Kartellbehörden. In § 7 Abs. 8 des Aktienkaufvertrags übernahm das Land Baden-Württemberg ein selbstschuldnerisches Garantieverprechen im Sinne des § 311 Abs. 1 BGB für die Verbindlichkeiten der Neckarpri GmbH.

Der Finanzminister hat dem beabsichtigten Abschluss des Kaufvertrags durch die Neckarpri GmbH und der Übernahme der Garantie durch das Land Baden-Württemberg - nach einem entsprechenden Beschluss der Landesregierung - am 06.12.2010 seine Zustimmung nach Art. 81 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11.11.1952 (GBl. S. 173, zuletzt geändert durch Gesetz vom 06.05.2008, GBl. S. 119 - LV -) erteilt.

Am 10.12.2010 hat die Landesregierung den Entwurf für ein Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 in den Landtag eingebracht (LT-Drs. 14/7330). Danach wird, mit Rückwirkung zum 01.01.2010, das Finanzministerium ermächtigt, Garantien zu Gunsten der Neckarpri GmbH bis zu insgesamt 5.900.000.000,-- EUR zzgl. Zinsen zu übernehmen. Neben dem Kaufpreis für die Aktien der EDF sind damit auch die potentiellen Übernahmekosten für die weiteren EnBW-Aktien, mit Ausnahme der im Besitz der OEW befindlichen, eingestellt. Denn nach den Vorschriften des Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetzes vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3822; zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.07.2009, BGBl. I S. 2479 - WpÜG -) war die Neckarpri GmbH als Übernahmebieterin verpflichtet, allen EnBW-Aktionären Erwerbsangebote zu unterbreiten. Die Neckarpri GmbH hat hierzu am 06.12.2010 ein freiwilliges Übernahmeangebot zu einem Kaufpreis von 41,50 EUR je Aktie angekündigt. Rechnerisch ergeben sich daraus maximal weitere abzusichernde Erwerbskosten von 1.036.299.073,-- EUR für die nicht von der OEW gehaltenen 24.971.062 Aktien, sodass insgesamt eine Deckung von 5.705.778.186,50 EUR für den Aktienkauf erforderlich war. Hinzu kommen Transaktionsnebenkosten, die von der Neckarpri GmbH auf maximal 15.000.000,-- EUR beziffert wurden. Am 15.12.2010 hat der Landtag das Gesetz verabschiedet (vgl. LT-Drs. 14/7379).

Der Aktienkaufvertrag ist nach Genehmigung der zuständigen Kartellbehörden am 17.02.2011 vollzogen worden. Von dem Übernahmeangebot ist anschließend für 4.813.959 börsennotierte sowie für 2.890.513 nicht börsennotierte Aktien Gebrauch gemacht worden.

2. Mit am 09.02.2011 eingegangenem Schriftsatz haben die Antragstellerinnen den Staatsgerichtshof angerufen und die Durchführung eines Organstreitverfahrens beantragt. Sie sind der Auffassung, die Antragsgegner hätten mit der gewählten Verfahrensweise die verfassungsmäßigen Rechte des Landtags verletzt.

Der Aktienkauf sei bereits nicht unvorhergesehen gewesen. Es sei kaum vorstellbar, dass der Finanzminister noch im Zeitpunkt der Verabschiedung des Ersten Gesetzes über einen Nachtragshaushalt für die Haushaltsjahre 2010/2011 am 29.07.2010 keine Kenntnis vom Finanzbedarf für den Rückkauf der EnBW-Aktien gehabt habe. An-

gesichts des erforderlichen Vorlaufs für die Transaktion könne eine derart sorglose Amtsführung nicht unterstellt werden. Vielmehr sei davon auszugehen, dass die Landesregierung den Aktienrückkauf bereits im Oktober 2010 erwogen habe.

Jedenfalls sei weder die inhaltliche noch die zeitliche Komponente der von der Verfassung geforderten Unabweisbarkeit erfüllt. Sachlich setze die von Art. 81 LV geforderte Konstellation ein Element des Sachzwangs voraus und erfordere ein Bedürfnis, das vernünftigen Widerspruch nicht zulasse. Erwartete Kursgewinne oder sonstige Gewinnchancen erfüllten die Tatbestandsvoraussetzungen daher nicht. Ob sich der Aktienkauf als wirtschaftlich vorteilhaft erweise, könne unterschiedlich beurteilt werden, so dass vernünftiger Widerspruch durchaus möglich sei. Die Entscheidung hierüber müsse deshalb in dem hierfür vorgesehenen Verfahren vom Landtag und unter Beteiligung der Öffentlichkeit getroffen werden. Auch soweit der Ministerpräsident darauf verwiesen habe, es müsse eine Übernahme durch ausländische Finanzmarktakteure verhindert werden, könne nicht von einer „alternativlosen“ Lage ausgegangen werden. Weder sei dargetan worden, ob und ggf. wer überhaupt ein Übernahmeinteresse habe, noch sei erkennbar, welcher Schaden hierdurch am baden-württembergischen Gemeinwohl hätte entstehen können. Schließlich sei das jetzt zurückgekaufte Aktienpaket nur wenige Jahre zuvor mit Wissen und Willen des Landes an die EDF und damit einen ausländischen Investor verkauft worden.

Angesichts der jedenfalls bis Ende 2011 gültigen Beschränkungen und Vorkaufsrechte für eine Veräußerung der von der EDF gehaltenen Aktien sei auch die erforderliche Dringlichkeit nicht gegeben. Vielmehr wäre es ein Leichtes gewesen, rechtzeitig die Verabschiedung eines Nachtragshaushaltes durch den Landtag zu erreichen. Jedenfalls aber habe beim Landtag angefragt werden müssen, ob eine rechtzeitige Verabschiedung möglich sei. Soweit der Ministerpräsident darauf verwiesen habe, dass der Vertragspartner einen Parlamentsvorbehalt abgelehnt habe, stehe es nicht im Entscheidungsspielraum der Regierung, die verfassungsmäßigen Rechte des Landtags zur Disposition eines „ausländischen Finanzmarktakteurs“ zu stellen. Auch aus § 10 WpÜG ergebe sich nichts anderes, weil dort eine Regelung über die Befassung des Landtags von Baden-Württemberg mit Haushaltsfragen nicht getroffen sei.

Damit habe auch die Regierung des Landes die Rechte des Landtags verletzt. Denn sie habe den Kaufvertrag und die damit vorausgesetzte Notbewilligung der erforderlichen Finanzmittel in ihrer Kabinettsitzung vom 06.12.2010 gebilligt und dem Finanzminister den Gebrauch des Instrumentariums aus Art. 81 LV nicht verwehrt. Darüber hinaus habe es die Regierung unterlassen, einen Nachtragshaushalt für die zum Vertragsschluss erforderlichen Finanzierungsmittel in den Landtag einzubringen.

Die Antragstellerinnen beantragen

festzustellen, dass

1. der Finanzminister das Recht des Landtags aus Art. 79 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg verletzt hat, indem er der im Aktienkaufvertrag zwischen der EDF und der Neckarpri GmbH vom 6. Dezember 2010 enthaltenen Garantieübernahme des Landes zugestimmt hat, obwohl die Voraussetzungen aus Art. 81 Satz 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg nicht erfüllt waren,
2. die Landesregierung das Recht des Landtags aus Art. 79 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg verletzt hat, indem sie es unterlassen hat, für die im Aktienkaufvertrag zwischen der EDF und der Neckarpri GmbH vom 6. Dezember 2010 enthaltene Garantieübernahme des Landes die vorherige Ermächtigung des Landtags einzuholen.

Die Antragsgegner sehen von einer Antragstellung ab.

Die Antragsgegner in der 14. Legislaturperiode haben die Auffassung vortragen lassen, die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Befugnisse aus Art. 81 LV seien erfüllt.

Der Finanzierungsbedarf sei unvorhergesehen, weil der Aktienrückkauf weder im Zeitpunkt der Verabschiedung des Staatshaushaltsgesetzes 2010/2011 am 01.03.2010 noch bei der Beschlussfassung über das Erste Gesetz über einen Nachtragshaushalt für die Haushaltsjahre 2010/2011 am 29.07.2010 absehbar gewesen sei. Die eigentlichen Vertragsverhandlungen hätten vielmehr erst in einem Telefonat vom 26.11.2010 begonnen. Aus der Tatsache, dass die Neckarpri GmbH bereits am 03.11.2010 in das Handelsregister eingetragen worden sei, ergebe sich nichts ande-

res. Denn diese Gründung sei nicht durch das Land, sondern einen Anbieter von Vorratsgesellschaften erfolgt. Das Land habe die Gesellschaft aber erst nach dem Beginn der Vertragsverhandlungen erworben. Im Übrigen führe auch die von den Antragstellern - ins Blaue hinein - vermutete Befassung im Oktober 2010 nicht zu einem anderen Ergebnis, weil auch insoweit der maßgebliche Zeitraum für die Berücksichtigung im Staatshaushaltsplan bereits verstrichen sei.

Das aus dem Aktienkauf resultierende Bedürfnis außerplanmäßiger Ausgaben sei auch unabweisbar. Die zeitliche Komponente dieses Tatbestandsmerkmals sei hier bereits nicht anwendbar. Denn der Rückgriff auf das Notbewilligungsrecht des Art. 81 LV sei nicht wegen der zeitlichen Enge der Entscheidung erfolgt, sondern weil der Aktienerwerb nur bei strikter Geheimhaltung und damit ohne Landtagsbefassung habe durchgeführt werden können. Dies folge bereits daraus, dass die EDF einen Parlamentsvorbehalt - trotz wiederholter Vorstöße der Landesregierung - strikt abgelehnt habe. Da der Aktienverkauf einen Strategiewechsel der EDF mit sich brächte, der ihren Aktionären und dem Board noch nicht kommuniziert worden sei, habe die Verkäuferseite das Risiko einer nachträglichen Ablehnung als nicht akzeptablen „deal breaker“ abgelehnt. Dies habe der Vorstandsvorsitzende der EDF auf der Bilanzpressekonferenz im Februar 2011 auch bestätigt. Die EDF habe sich nicht einmal bereit erklärt, vor der endgültigen Zustimmung des Ministerrates eine bindende Erklärung abzugeben. Die Verfahrensweise nach Art. 81 LV sei deshalb „unabweisbar“ gewesen, weil der Aktienerwerb nur so habe durchgeführt werden können. Das Fehlen des Zeitdruckmoments habe somit nicht die Verneinung der Voraussetzungen des Art. 81 LV zur Folge. Vielmehr bleibe allein die Frage, ob das die außerplanmäßige Ausgabe auslösende Rechtsgeschäft ohne Beeinträchtigung schwerwiegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Staatsinteressen habe unterlassen werden können.

Die Einschätzung des politischen Gewichts der mit dem Aktienerwerb verfolgten Ziele sei aber Sache der Antragsgegner. Ebenso wie die Frage nach dem Bedürfnis für die Maßnahme selbst, könne auch dessen Unabweisbarkeit nur aufgrund politischer Bewertungen entschieden werden und sei einer gerichtlichen Kontrolle daher nur eingeschränkt unterworfen. Die damit maßgebliche Grenze offensichtlicher Unvertretbarkeit werde aber nicht überschritten. Denn durch die vollständige Über-

nahme des von der EDF gehaltenen Aktienanteils werde sichergestellt, dass die EnBW mehrheitlich und dauerhaft ein baden-württembergisches Unternehmen bleibe, wie der Ministerpräsident in seiner Regierungserklärung vom 15.12.2010 dargelegt habe. Auch den Anforderungen des allgemeinen Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebots sei Genüge getan, weil der Kaufpreis angemessen und die Finanzierung günstig sei.

Darüber hinaus habe sich die Unmöglichkeit einer Landtagsbefassung auch aus den wertpapierrechtlichen Bestimmungen und Besonderheiten ergeben. Wäre der Aktienkauf unter der aufschiebenden Bedingung einer Zustimmung des Landtags abgeschlossen worden, hätte die Neckarpri den EnBW-Aktionären ein Pflichtangebot zu einer „angemessenen Gegenleistung“ unterbreiten müssen. Diese müsse nach § 5 Abs. 1 WpÜGAngebV mindestens dem gewichteten durchschnittlichen inländischen Börsenkurs der Aktien während der letzten drei Monate vor der Veröffentlichung der Kontrollerlangung entsprechen. Das Bekanntwerden entsprechender Aktienübernahmen führe aber regelmäßig zu einer Kurssteigerung, die auch die im Rahmen des Pflichtangebots zu zahlende Gegenleistung unkalkulierbar mache und einen Umfang annehmen könne, der die Durchführung wirtschaftlich unvertretbar mache. Die Wahrscheinlichkeit erheblicher Kurssteigerungen werde dabei um so höher, je länger der Zeitraum zwischen dem Bekanntwerden der beabsichtigten Kontrollübernahme und dem erwarteten Vollzug sei. Denn dieser Zeitraum gehe in die Berechnung der anzubietenden Gegenleistung ein. Auch der enge Markt von nur rund 2 % frei handelbarer Aktien erhöhe das Risiko spekulativer Transaktionen. Als Folge des Bekanntwerdens eines bevorstehenden Übernahmeangebots habe daher mit erheblichen Kurssteigerungen gerechnet werden müssen, durch die die Wirtschaftlichkeit der gesamten Transaktion gefährdet worden wäre. Die Zustimmung des Landtags habe aber nicht ohne ein Bekanntwerden des Vorgangs eingeholt werden können. Zwar erlaube Art. 33 Abs. 1 Satz 2 LV den Ausschluss der Öffentlichkeit, die für diese Abstimmung erforderliche Vorlage und damit der Gegenstand der Beratung könne indes nicht geheim gehalten werden. Darüber hinaus habe auch der bedingte Kaufvertrag wegen der damit verbundenen Insiderinformationen möglicherweise nach § 15 Abs. 1 WpHG oder entsprechenden Bestimmungen des französischen Rechts publiziert werden müssen. Jedenfalls im Zuge der kartellrechtlichen Verfahren sei mit

dem Bekanntwerden des Kaufvorgangs zu rechnen gewesen, so dass eine Geheimhaltung bis zum tatsächlichen Erwerb nicht möglich gewesen sei.

Die Möglichkeit, den Zeitraum bis zur tatsächlichen Aktienübernahme aus der Preisbildung herauszuhalten, bestehe nur bei einem freiwilligen Übernahmeangebot. In diesem Falle könne der Stichtag für die zu gewährende Gegenleistung auf die Veröffentlichung des Übernahmeangebots fixiert werden. Dieses freiwillige Übernahmeangebot könne aus Rechtsgründen aber nicht unter Bedingungen abgegeben werden; dementsprechend habe auch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) eine dahingehende Anfrage der Landesregierung telefonisch abgelehnt. Denkbar sei deshalb allenfalls die Veröffentlichung der unbedingten Entscheidung zur Abgabe eines seinerseits unter Parlamentsvorbehalt stehenden Übernahmeangebots gewesen. Auch diese Vorgehensweise wäre indes jedenfalls mit nicht unerheblichen rechtlichen Unsicherheiten und möglichen bußgeldrechtlichen Sanktionen behaftet gewesen. Dies gelte insbesondere, weil sich die BaFin auch hinsichtlich dieser Verfahrensweise ablehnend geäußert habe.

Zur Untermauerung der wertpapierrechtlichen Feststellungen haben die Antragsgegner ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. vorgelegt.

3. Die Antragstellerinnen haben hierzu mit Schriftsatz vom 22.06.2011 repliziert, für die im vorliegenden Verfahren in Rede stehenden Fragen der Landesverfassung komme es auf das Kapitalmarktrecht nicht an. Auch die vorgetragene Ablehnung eines Parlamentsvorbehalts durch den Vertragspartner sei verfassungsrechtlich unerheblich, wobei sich aus der von den Antragsgegnern vorgelegten e-mail im Übrigen nur die Ablehnung eines Kabinettsvorbehalts ergebe. Schließlich laufe das Argument, Geschäfte dieser Größenordnung seien nur bei strengster Geheimhaltung möglich, darauf hinaus, das Parlament gerade von den fiskalisch besonders relevanten Entscheidungen auszuschließen.

4. Der Präsident des Landtags hat mitgeteilt, der Landtag werde keine Stellungnahme abgeben.

B.

Die Anträge sind zulässig (I.) und sowohl im Hinblick auf die Zustimmung des Finanzministers zum Aktienkaufvertrag (II.) als auch bezüglich der Verfahrensweise der Regierung (III.) begründet.

I.

Die nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV, § 8 Abs. 1 Nr. 1 StGHG statthaften Anträge sind zulässig.

1. Die Antragstellerinnen Ziff. 1 und 2 sind als Fraktionen im Landtag durch die Geschäftsordnung des Landtags mit eigenen Zuständigkeiten ausgestattet und somit gemäß Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 LV, § 44 StGHG parteifähige Beteiligte eines Organstreitverfahrens. Hieran hat sich durch die Landtagswahl vom 27.03.2011 und die damit verbundene Neukonstituierung des 15. Landtages von Baden-Württemberg nichts geändert, obwohl der Landtag und die antragstellenden Fraktionen nicht mehr mit den zum Zeitpunkt der Antragstellung bestehenden identisch sind. Denn gemäß § 9 Abs. 3 Satz 1 StGHG bleibt die Eigenschaft als Prozessbeteiligter bis zum Abschluss des Verfahrens bestehen. Dies gilt angesichts der spezialgesetzlichen Anordnung auch für Organe oder deren Teile, die dem Grundsatz der Diskontinuität unterliegen, so dass auch Fraktionen den anhängig gemachten Organstreit vor dem Staatsgerichtshof fortführen können (vgl. StGH, Urteil vom 20.11.1996 - GR 2/95 -, VBIBW 1997, 96 <100>; Maurer, in: Feuchte, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Art. 68 Rn. 37). Andernfalls wäre im Übrigen eine am Ende der Legislaturperiode begangene Rechtsverletzung faktisch einer Klärung durch den Staatsgerichtshof entzogen, so dass die Auslegung auch schon aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes geboten erscheint (vgl. hierzu auch LVerfG LSA, Urteil vom 28.11.2006 - LVG 1/06 -).

Die Antragsgegnerin Ziff. 2 ist als Regierung oberstes Landesorgan und in § 44 StGHG auch ausdrücklich als zulässiger Antragsgegner benannt. Auch der Antrags-

gegner Ziff. 1 als Finanzminister ist beteiligtenfähig, weil er jedenfalls mit der in Art. 81 Satz 1 LV verliehenen Rechtsstellung durch die Verfassung mit eigenen Zuständigkeiten ausgestattet ist (vgl. hierzu StGH, Urteil vom 11.10.2007 - GR 1/07 -, VBIBW 2008, 56 <57> m.w.N.). Die nach Antragstellung durch Wahl des neuen Ministerpräsidenten, Bildung der Landesregierung und Ernennung eines neuen Finanzministers am 12.05.2011 eingetretenen personellen Änderungen sind ebenfalls unschädlich, weil die in Anspruch genommenen Organe oder Beteiligten von der Identität des jeweiligen Organwalters unabhängig sind und ein Amtswechsel daher nach allgemeinen Grundsätzen prozessual unbeachtlich ist (vgl. hierzu etwa Pietzcker, in: Badura/Dreier, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Erster Band, 2001, S. 587 <597 f.>; Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG-Kommentar, Stand: August 2010, § 63 Rn. 80).

2. Die Antragstellerinnen sind antragsbefugt. Sie sind durch § 45 Abs. 1 StGHG ermächtigt, die Rechte des Landtags - als dem Gesamtorgan, dem sie angehören - geltend zu machen.

Die Möglichkeit einer Verletzung des dem Landtag in Art. 79 Abs. 2 Satz 1 LV zugesprochenen Budgetrechts ist auch substantiiert dargetan. Es ist nach dem Vorbringen der Antragstellerinnen nicht ausgeschlossen, dass der Antragsgegner Ziff. 1 durch seine Zustimmung zu dem im Aktienkaufvertrag enthaltenen Garantieverprechen des Landes (1. Antrag) und die Antragsgegnerin Ziff. 2 durch die Billigung des Aktienkaufvertrags und die unterlassene Einbringung eines Nachtragshaushalts (2. Antrag) gegen die benannten Verfassungsbestimmungen verstoßen haben.

3. Der Antrag ist am 09.02.2011 und damit innerhalb der sechsmonatigen Antragsfrist des § 45 Abs. 3 StGHG gestellt worden.

4. Er hat sich auch nicht durch die Verabschiedung des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 vom 15.12.2010 (GBl. S. 1037) erledigt. Zwar erscheint fraglich, ob angesichts der Tatsache, dass Fraktionen im Organstreitverfahren nicht eigenständige Rechte, sondern nur die dem Gesamtorgan zustehenden Befugnisse geltend machen können, auf Erwägungen des Minderheitenschutzes ab-

gestellt werden kann. Unabhängig hiervon kann indes trotz der nachträglich erteilten Zustimmung durch die Verfahrensweise auch das Recht des Landtags als Gesamtorgan verletzt worden sein. Insoweit kommt der nachträglichen Genehmigung nicht zugleich der Erklärungsgehalt zu, dass der Landtag - über die inhaltliche genehmigte Ausgabenbewilligung hinaus - auch das Verfahren der Notbewilligung nach Art. 81 LV gutgeheißen hätte. Prüfung und Feststellung der Verfassungsmäßigkeit der gewählten Verfahrensweise ist vielmehr Aufgabe des Staatsgerichtshofs im Organstreitverfahren. Für die abschließende rechtliche Klärung besteht daher auch ein fortbestehendes Rechtsschutzbedürfnis (vgl. StGH, Urteil vom 11.10.2007 -GR 1/07-, VBIBW 2008, 56 <57>). Dies gilt insbesondere auch, weil nur durch die parlamentarische Beratung eine öffentliche Debatte der finanzpolitischen Pläne und Erwägungen sichergestellt werden kann (vgl. hierzu auch Friauf, Funktion, Inhalt und Grenzen des sog. Notbewilligungsrechts des Bundesministers der Finanzen nach Art. 112 GG, in: Wilke/Weber, Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, 1977, S. 162 <183>).

5. Der Staatsgerichtshof sieht keinen Anlass, das Organstreitverfahren im Hinblick auf den Zusammentritt des neugewählten Landtags gemäß § 24 Satz 2 StGHG für erledigt zu erklären. Die mit dem Antrag aufgeworfenen Fragen zu Umfang und Grenzen des Notbewilligungsrechts gem. Art. 81 LV begründen ein schutzwürdiges Interesse an der Weiterverfolgung des Organstreitverfahrens. Diese Verfahrensweise entspricht auch dem im Laufe des Verfahrens geäußerten Willen der Antragstellerinnen.

II.

Der Antrag Ziff. 1 ist begründet, denn der Antragsgegner Ziff. 1 hat seine Zustimmung zu dem in § 7 Abs. 8 des Kaufvertrags zwischen der EDF und der Neckarpri GmbH geregelten selbständigen Garantieverprechen des Landes unter Verstoß gegen Art. 81 Satz 2 LV erteilt.

1. Art. 81 Satz 2 LV setzt für die Zustimmung des Finanzministers zu außerplanmäßigen Ausgaben ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis voraus.

a) Gemäß Art. 79 Abs. 1 Satz 1 HS 1 und Abs. 2 Satz 1 LV bildet das Haushaltsgesetz die Grundlage für alle Einnahmen und Ausgaben des Landes. Im Einklang mit der konstitutionellen Tradition Deutschlands hat auch die Verfassung des Landes Baden-Württemberg das parlamentarische Budgetrecht als Kernelement der demokratischen Legitimierung und Gewaltenteilung verankert. Das dem Parlament vorbehalten Budgetrecht zielt darauf ab, das vollständige staatliche Finanzvolumen der letztgültigen Budgetentscheidung des Landtags zu unterstellen und so das Haushaltsbewilligungsrecht als ein wirksames Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle auszugestalten (vgl. etwa BVerfG, Urteil vom 09.07.2007 - 2 BvF 1/04 -, BVerfGE 119, 96 <118 f.> m.w.N.). Mit der Landtagsbefassung wird zugleich die für die politische Willensbildung in einem parlamentarischen Regierungssystem unabdingbare Information der Öffentlichkeit gewährleistet (vgl. auch Rh.-Pf. VerfGH, Entscheidung vom 20.11.1996 - VGH N 3/96 -, NVwZ-RR 1998, 145 <147> sowie Friauf, Funktion, Inhalt und Grenzen des sog. Notbewilligungsrechts des Bundesministers der Finanzen nach Art. 112 GG, in: Wilke/Weber, Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, 1977, S. 162 <183> m.w.N.). Die Regierung hat die Verwaltung daher nach dem Haushaltsgesetz zu führen, Abweichungen hiervon sind nur auf Grundlage verfassungsrechtlicher Ermächtigungen zulässig (vgl. hierzu auch StGH Bremen, Entscheidung vom 10.10.1997 - St 6/96 -, NordÖR 1998, 291).

Solche Abweichungen sind in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg in zwei Konstellationen vorgesehen. Während Art. 80 LV in der etatlosen Zeit eine beschränkte Fortführung des alten Haushaltsplans ermöglicht, sieht Art. 81 LV Reaktionsmöglichkeiten für nachträglich eingetretene Sonderlagen vor. Denn durch den in Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV statuierten Grundsatz der Vorherigkeit des Haushaltsgesetzes kann die tatsächliche Entwicklung von den bei Aufstellung des Haushaltsplans angestellten Erwägungen und Prognosen abweichen. Unerwartete Entwicklungen, die im festgestellten Haushaltsplan nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt worden sind, können daher eine nachträgliche Änderung von Haushaltsplan und Haushaltsgesetz erforderlich machen. Für diejenigen Situationen, in denen die Verabschiedung eines entsprechenden Nachtragshaushalts nicht rasch genug erfolgen kann, um ein neu auftretendes, aber unabweisbares Bedürfnis zu erfüllen, stellt Art. 81 LV daher sicher, dass staatliche Finanzmittel in einem rechtlich geordneten Verfahren zur Verfügung gestellt werden können, um die Handlungsfähigkeit der Exekutive auch unter derartigen Umständen zu wahren (vgl. Katz, in: Feuchte, Ver-

fassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Art. 81 Rn. 2; Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 81 Rn. 1). Voraussetzung für diese Notbewilligung von außer- oder überplanmäßigen Ausgaben ist nach Art. 81 Satz 1 LV die Zustimmung des Finanzministers, die dieser gemäß Art. 81 Satz 2 LV nur im Falle eines „unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses“ erteilen darf.

b) Angesichts der mit dem Gebrauch dieser Notkompetenz verbundenen Durchbrechung des parlamentarischen Budgetrechts sind an das Vorliegen der in Art. 81 Satz 2 LV statuierten Voraussetzungen strenge Maßstäbe anzulegen, die voller verfassungsgerichtlicher Nachprüfung unterliegen (vgl. bereits StGH, Urteil vom 11.10.2007 - GR 1/07 -, VBIBW 2008, 56 <57 f.>; hierzu auch BVerfG, Urteil vom 25.05.1977 - 2 BvE 1/74 -, BVerfGE 45, 1 <39>; LVerfG LSA, Urteil vom 28.11.2006 - LVG 1/06 - <Rn. 53>; Rh.-Pf. VerfGH, Entscheidung vom 26.05.1997 - VGH 0 11/96 -, NVwZ-RR 1998, 1 <2>; NW VerfGH, Urteil vom 03.05.1994 - VerfGH 19/92 -, NVwZ 1995, 162 <163>). Dies gilt zwar nicht für die Frage, ob ein Bedürfnis für die Ausgabe oder Verpflichtungsermächtigung besteht; ob dies der Fall ist, richtet sich im Wesentlichen nach politischen Wertungen, deren Inhalt nur darauf überprüft werden kann, ob die Grenze offensichtlicher Unvertretbarkeit überschritten ist (StGH, a.a.O.; BVerfG, a.a.O.). Rechtlich vorgegebenen Kriterien unterworfen ist dagegen die - der vollen verfassungsgerichtlichen Nachprüfung unterliegende - Frage, ob das angenommene Bedürfnis auch unvorhergesehen und unabweisbar ist. Denn diese Tatbestandsmerkmale enthalten als objektivierbare Maßstäbe eine Kompetenzregelung (StGH a.a.O. unter Verweis auf BVerfG a.a.O.). Die Abgrenzung, ob die Entscheidung dem Parlament selbst vorbehalten bleibt oder ein Fall der Notbewilligung vorliegt, kann nicht der Einschätzungsprärogative des Ministers unterstellt werden. Eine derartige Kompetenz-Kompetenz, mit der der Finanzminister über die Reichweite seines eigenen Zuständigkeitskreises befinden könnte, ist der Landesverfassung nicht zu entnehmen (vgl. auch Friauf, Funktion, Inhalt und Grenzen des sog. Notbewilligungsrechts des Bundesministers der Finanzen nach Art. 112 GG, in: Wilke/Weber, Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, 1977, S. 162 <184>; Mußnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 224). Die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kompetenzordnung betrifft vielmehr Rechtsfragen, deren Klärung dem Staatsgerichtshof überantwortet ist (vgl. StGH, Urteil vom 11.10.2007 - GR 1/07 -, VBIBW 2008, 56 <58>).

c) Durch das Merkmal „unvorhergesehen“ soll ausgeschlossen werden, dass der Finanzminister beim Haushaltsvollzug ausgabenwirksamen Vorhaben zustimmt, deren Notwendigkeit im vorausgegangen Verfahren der Haushaltsaufstellung und -gesetzgebung bereits geprüft und verneint worden ist. Die in Art. 81 Satz 2 LV eingeräumte subsidiäre Notkompetenz gibt dem Finanzminister nicht die Befugnis, sich über die Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers hinwegzusetzen und eine eigenständige Haushaltspolitik zu betreiben. Bedarfsanforderungen, die schon in der Aufstellungsphase geltend gemacht wurden und die bei der Beschlussfassung der Regierung über den Entwurf des Haushaltsplans keine Berücksichtigung fanden, erfüllen die Tatbestandsvoraussetzungen daher nicht. Unvorhergesehen ist ein Ausgabenbedarf folglich nur dann, wenn er bis zum Abschluss der parlamentarischen Haushaltsberatungen von den hierfür maßgeblichen Organen - nämlich Regierung, Finanzminister und insbesondere Landtag (vgl. hierzu Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 477) - entweder überhaupt nicht gesehen wurde oder wenn dessen gesteigerte Dringlichkeit, die er durch eine Veränderung der Sachlage inzwischen gewonnen hat, nicht vorhergesehen worden ist (vgl. StGH, Urteil vom 11.10.2007 - GR 1/07 -, VBIBW 2008, 56 <58>; hierzu auch BVerfG, Urteil vom 25.05.1977 - 2 BvE 1/74 -, BVerfGE 45, 1 <35>; LVerfG LSA, Urteil vom 28.11.2006 - LVG 1/06 -, <Rn. 55>; Rh.-Pf. VerfGH, Entscheidung vom 26.05.1997 - VGH 0 11/96 -, NVwZ-RR 1998, 1 <2>; NW VerfGH, Urteil vom 03.05.1994 - VerfGH 19/92 -, NVwZ 1995, 162 <163>). Zeitlicher Bezugspunkt hierfür ist nicht nur die ursprüngliche Aufstellung des Haushaltsplans, sondern auch die Beschlussfassung über etwaige Nachtragshaushalte.

d) Das in Art. 81 Satz 2 LV weiter vorausgesetzte Merkmal „unabweisbar“ hat zunächst eine zeitliche Komponente der Eilbedürftigkeit. Angesichts des Vorrangs und der Bedeutung des dem Landtag zustehenden Budgetrechts kann die Notkompetenz des Finanzministers nur zum Einsatz gelangen, wenn sich die Ausgabenbewilligung als dergestalt unaufschiebbar erweist, dass ein Nachtragshaushalt auch im beschleunigten Verfahren nicht mehr rechtzeitig verabschiedet werden könnte (vgl. StGH, Urteil vom 11.10.2007 - GR 1/07 -, VBIBW 2008, 56 <58> sowie BVerfG, Urteil vom 25.05.1977 - 2 BvE 1/74 -, BVerfGE 45, 1 <36 f.>; zur einfachgesetzlichen Ausgestaltung auch § 37 Abs. 1 Satz 3 LHO). Aus dem subsidiären Charakter des Notbewilligungsrechts folgt dabei, dass die Prüfung, ob eine rechtzeitige parlamentarische Bewilligung möglich erscheint, grundsätzlich Sache des Landtags ist. In Zwei-

felsfällen ist der Finanzminister daher gehalten, mit dem Parlament in Verbindung zu treten, um zu klären, ob sich dieses zu einer rechtzeitigen Beschlussfassung in der Lage sieht. Erst nach einer entsprechenden Konsultation ist der Weg frei für die Ausübung der in Art. 81 LV statuierten Notkompetenzen (vgl. BVerfG, Urteil vom 25.05.1977 - 2 BvE 1/74 -, BVerfGE 45, 1 <39>). Diese Konsultationsverpflichtung des Finanzministers ist in § 47a Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg auch ausdrücklich angeordnet.

e) „Unabweisbar“ ist eine Ausgabenbewilligung darüber hinaus nur, wenn sie „sachlich unbedingt notwendig“ ist, um anders nicht zu meisternde Schwierigkeiten beheben zu können (vgl. BVerfG, Urteil vom 25.05.1977 - 2 BvE 1/74 -, BVerfGE 45, 1 <36>). Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs bestimmt sich die Unabweisbarkeit des Bedürfnisses nach der sachlichen Notwendigkeit der Mehrausgaben. Da sich dies in der Regel nicht losgelöst von der Frage des jeweiligen Bedürfnisses beantworten lässt, das als solches - wie schon ausgeführt - nur eingeschränkter Kontrolle unterliegt, deckt sich dieses Erfordernis im Wesentlichen mit dem allgemeinen Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip (§ 7 LHO), dem das gesamte staatliche Finanzgebaren unterworfen ist (StGH, Urteil vom 11.10.2007 - GR 1/07 -, VBIBW 2008, 56, 58). Diese Anbindung an ein materielles Argument des Sachzwangs folgt bereits aus der mit der exekutivischen Notbewilligung verbundenen Durchbrechung des Parlamentsvorbehalts. Die Feststellung des Haushalts ist - mit den Worten des Bundesverwaltungsgerichts - „eine der wichtigsten Aufgaben der Volksvertretung, die angesichts ihrer „überragende[n] und die Interessen aller Staatsbürger auf stärkste berührende[n] Bedeutung ... nur in die Hände der Volksvertretung gelegt werden kann“ (BVerwG, Beschluss vom 05.02.1960 - VII P 4/58 -, BVerwGE 10, 140 <143>). Eine Abweichung hiervon bedarf daher eines rechtfertigenden Grundes.

Im System der parlamentarischen Demokratie liegt auch die finanzpolitische Entscheidung über die richtige Ausgabengestaltung beim Landtag, der über den Haushaltsplan als Gesetz beschließt. Diese im Demokratieprinzip wurzelnde (vgl. Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 71) Kompetenzzuschreibung darf durch das Notbewilligungsrecht des Art. 81 LV nicht ausgehebelt werden. Dieses trägt nur dem Umstand Rechnung, dass planerische Vorausentscheidungen wie der Haushaltsplan stets lückenhaft sein oder werden können und im Interesse kurzfristiger Handlungs-

fähigkeit des Staatswesens daher Korrekturmechanismen vorzuhalten sind (vgl. auch Friauf, Funktion, Inhalt und Grenzen des sog. Notbewilligungsrechts des Bundesministers der Finanzen nach Art. 112 GG, in: Wilke/Weber, Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, 1977, S. 162 <174 f.>). Auf dieses Ziel ist die Ausnahmebefugnis des Finanzministers zugeschnitten und beschränkt.

Dem entspricht auch das in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg enthaltene Regelungsgefüge. Weder die vorläufige Haushaltsführung im etatlosen Zustand nach Art. 80 LV noch das Notbewilligungsrecht aus Art. 81 LV räumen der Exekutive die Möglichkeit ein, eigenständig Leitlinien oder Grundsatzentscheidungen im Bereich der Haushaltspolitik zu erlassen. Die in der Verfassung enthaltenen Vorkehrungen treffen vielmehr nur Vorsorge dafür, dass „die Kontinuität des politischen Lebens“ auch in Sonderlagen gesichert ist (vgl. Mußnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 219). Im Falle des Art. 80 LV wird dabei an den status quo der im Haushaltsplan des Vorjahres beschlossenen Maßnahmen angeknüpft, um die Weiterführung des laufenden Staatsaufwands auch nach Ablauf der Geltungsdauer der beschlossenen Haushaltspläne zu ermöglichen; Art. 81 LV stellt Verfahrenswege für neu auftretende, im vorangegangenen Haushaltsplan noch nicht bedachte Situationen zur Verfügung. Beide Instrumente zielen daher darauf ab, die staatliche Handlungsfähigkeit auch dann zu gewährleisten, wenn eine parlamentarische Budgetentscheidung nicht erreicht werden kann. Sie dienen damit der Überwindung von terminlichen Drucksituationen, räumen aber nicht die Befugnis ein, Regelungen oder Entscheidungen zu treffen, die über das hierfür Erforderliche hinausgehen.

2. Diesen Maßstäben entspricht die vom Antragsgegner Ziff. 1 am 06.12.2010 ausgesprochene Zustimmung zu dem im Aktienkaufvertrag enthaltenen Garantieverprechen des Landes nicht.

Zwar ist das Bedürfnis für die Garantieübernahme, das am Maßstab des Art. 81 LV gemessen werden kann (a), nicht offensichtlich unvertretbar (b) und auch unvorhergesehen (c). Die zeitliche Dringlichkeitskomponente der Unabweisbarkeit, die von der Landesverfassung zwingend gefordert wird, liegt aber nicht vor (d). Die Frage, ob auch die sachlichen Voraussetzungen der Unabweisbarkeit gegeben sind, kann offen bleiben (e).

a) Die durch das selbständige Garantieverprechen in § 7 Abs. 8 des Aktienkaufvertrags übernommene Verpflichtung des Landes bedarf einer außerplanmäßigen Veranschlagung als Ausgabe oder Verpflichtungsermächtigung im Sinne des Art. 81 Satz 1 LV.

Allerdings ist die „Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen“ in Art. 84 Satz 1 LV geregelt, der einen strikten Gesetzesvorbehalt enthält. Müsste das vom Land übernommene Garantieverprechen zu Gunsten der Neckarpri GmbH als „Garantie“ in diesem Sinne verstanden werden, wäre Art. 81 LV bereits nicht anwendbar.

Garantien und Gewährleistungen, durch die nicht eine eigene Schuld begründet, sondern nur das Risiko Dritter abgesichert wird, begründen keine unmittelbare Verpflichtung, für die im Haushaltsplan ein Ansatz auszuweisen wäre. Derartig ungewisse Eventualverbindlichkeiten stellen keine „Ausgaben“ im Sinne des Art. 81 LV dar (vgl. Katz, in: Feuchte, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Art. 84 Rn. 10 sowie für den Parallellfall des Art. 115 Abs. 1 GG etwa Kube, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Stand: Oktober 2010, Art. 115 Rn. 86; Höfling/Rixen, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: April 2011, Art. 115 Rn. 161 oder Pünder, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Januar 2011, Art. 115 Rn. 54). Weil eine hieraus erwachsende ungewisse Verpflichtung aber künftige Haushalte belasten kann, bedürfen sie einer Ermächtigung durch Gesetz (vgl. Art. 84 Satz 1 LV, § 39 Abs. 1 LHO).

Für die Annahme einer derartigen Risikoübernahme spricht hier insbesondere die Einordnung, die das vom Land übernommene Garantieverprechen im Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 vom 15.12.2010 (GBl. S. 1037) gefunden hat. Denn hiermit ist in § 5 Abs. 2 Nr. 6 und Nr. 7 des Staatshaushaltsgesetzes 2010/2011 eine Ermächtigung des Finanzministeriums eingefügt worden, Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen zu Gunsten der Neckarpri GmbH zu übernehmen. Eine unmittelbar ausgabenwirksame Maßnahme ist damit nicht getroffen, vielmehr enthält die Regelung nur eine „Absicherung der Neckarpri GmbH durch Garantien des Landes“, um die von der Neckarpri GmbH zu tragenden

Kreditzinsen zu mindern (vgl. hierzu die Gesetzesbegründung, LT-Drs. 14/7330, S. 4). Auch der Ministerpräsident hat im Rahmen seiner Regierungserklärung vor dem Landtag die Auffassung vertreten, für den Nachtragshaushalt sei Art. 84 LV einschlägig (vgl. Plenarprotokoll 14/106 der 106. Sitzung des Landtags von Baden-Württemberg am 15.12.2010, S. 7531).

Das in § 7 Abs. 8 des Aktienkaufvertrags übernommene selbständige Garantieverprechen entspricht aber nach seiner Rechtsnatur einem Schuldbeitritt bzw. einer Schuldmitübernahme. Beides unterfällt unstreitig Art. 81 LV (vgl. etwa Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 84 Rn. 10 sowie für den Parallellfall des Art. 115 Abs. 1 GG etwa Höfling/Rixen, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: April 2011, Art. 115 Rn. 161 m.w.N., Kube, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 115 Rn. 86). Denn in Satz 2 der Vereinbarung hat das Land auf ein vorrangiges Leistungsbegehren gegen die Neckarpri GmbH verzichtet. In rechtlicher Hinsicht besteht durch das abgegebene selbständige Garantieverprechen damit die Möglichkeit, dass das Land selbst und unmittelbar in Anspruch genommen wird.

Ein Schuldbeitritt oder eine Schuldübernahme in diesem Sinne folgt aber nicht der Regelung in Art. 84 LV, sondern ist nach Art. 79 LV als Ausgabe oder Verpflichtungsermächtigung (§ 37 Abs. 2 LHO) im Haushaltsplan zu veranschlagen (Wendt, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 3, 6. Aufl. 2010, Art. 115 Rn. 29, Höfling/Rixen a.a.O.). Der Anwendungsbereich des Art. 81 LV ist damit eröffnet.

b) Für den Aktienerwerb und das im Kaufvertrag enthaltene selbständige Garantieverprechen des Landes konnte vom Finanzminister ohne Rechtsfehler ein Bedürfnis angenommen werden.

Die Annahme, dass mit dieser Transaktion die Mehrheitsübernahme durch einen ausländischen Investor verhindert und dauerhaft sichergestellt werden könne, dass die EnBW ein baden-württembergisches Unternehmen bleibe, ist nicht offensichtlich unvertretbar. Sie beinhaltet - ebenso wie die Entscheidung, dass hierfür ein im Interesse des Landes stehendes Bedürfnis vorliegt - eine an politischen Kriterien zu messende Einschätzung und verstößt nicht gegen die Vorgaben der Verfassung des Landes Baden-Württemberg.

c) Der durch das Garantieverprechen möglicherweise entstehende Finanzierungsbedarf war auch „unvorhergesehen“.

Es ist nicht ersichtlich, dass der Antragsgegner Ziff. 1 bereits im Zeitpunkt der Verabschiedung des Ersten Gesetzes über einen Nachtragshaushalt für die Haushaltsjahre 2010/2011 am 29.07.2010 greifbare Anhaltspunkte dafür hatte, dass es zum Kauf der von der EDF gehaltenen EnBW-Aktien durch das Land oder eine landeseigene Tochtergesellschaft kommen würde. Jedenfalls fehlte es aber an der notwendigen Haushaltsreife. Es sind keine Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass zum damaligen Zeitpunkt auch nur in groben Zügen Klarheit über die Kaufpreissumme und damit hinsichtlich der Frage bestand, welcher Finanzierungsbedarf durch die Transaktion entstehen könnte. Der Antragsgegner Ziff. 1 verfügte daher bei den Beratungen und der Beschlussfassung über den Nachtragshaushalt noch nicht über diejenigen Informationen, aus denen er das Bedürfnis für die Ausgabenbewilligung hätte ersehen können und die umgekehrt für die Aufnahme eines Finanzierungsbedarfs in den laufenden Nachtragshaushalt erforderlich gewesen wären.

Auch die Antragstellerinnen haben insoweit nichts vorgetragen, was eine weitere Aufklärung veranlassen könnte. Dabei übersieht das Gericht nicht, dass die durch Art. 81 Satz 2 LV statuierte Schranke eines „unvorhergesehenen“ Bedürfnisses nicht dadurch unterlaufen werden darf, dass die Regierung oder der Finanzminister tatsächlich rechtzeitig absehbaren Bedarf so lange verschweigen, bis die Verabschiedung eines Nachtragshaushalts aus Zeitgründen nicht mehr möglich ist (vgl. hierzu Leibinger/Jordan, DÖV 1989, 16 <19>). Selbst wenn aber der Aktienerwerb bereits vor dem 26.11.2010 Gegenstand von konkretisierten Überlegungen gewesen sein sollte und, wie von den Antragstellerinnen vermutet, bereits im Oktober Vorkehrungen - etwa hinsichtlich der Gründung oder Übernahme der Neckarpri GmbH - in die Wege geleitet worden sein sollten, änderte dies am Merkmal der Unvorhergesehenheit nichts. Denn auch die Antragstellerinnen behaupten nicht, dass sich der Aktienerwerb und das Volumen der hierfür erforderlichen Finanzierung bereits während des Laufs der Haushaltsberatungen und damit spätestens im Juli 2010 hinreichend konkretisiert hätten.

d) Es fehlt aber am Tatbestandsmerkmal der Unabweisbarkeit, weil die außerplanmäßige Ausgabenbewilligung nicht als zeitlich unaufschiebbar qualifiziert werden kann (aa). Die von den Antragsgegnern befürwortete Annahme einer von Eilaspekten losgelösten Notbewilligungsbefugnis des Finanzministers findet in der Landesverfassung keine Stütze, so dass auf diese Voraussetzung nicht verzichtet werden kann (bb). Die sich hieraus ergebenden Schwierigkeiten für die Behandlung geheimhaltungsbedürftiger Haushaltsfragen bedürfen einer anderen Lösung, die der verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeitsordnung Rechnung trägt (cc).

aa) Dass der Abschluss des Aktienkaufvertrags und das hierfür erforderliche Garantieversprechen des Landes zeitlich unaufschiebbar und damit „unabweisbar“ im Sinne des Art. 81 Satz 2 LV gewesen wäre, wird von den Antragsgegnern ausdrücklich nicht behauptet.

Auch unabhängig hiervon kann das Vorliegen dieser Tatbestandsvoraussetzung nicht festgestellt werden. Allerdings sind im Rahmen der Aussprache über die Regierungserklärung zum Kauf der EnBW-Anteile durchaus Aspekte der zeitlichen Eile zur Rechtfertigung des gewählten Vorgehens vorgetragen worden.

So führte der Ministerpräsident vor dem Landtag zur Begründung der Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts aus (Plenarprotokoll 14/106 der 106. Sitzung des Landtags von Baden-Württemberg am 15.12.2010, S. 7532):

„Ich erkenne durchaus an, meine Damen und Herren - nicht zuletzt aus meiner Arbeit als Fraktionsvorsitzender -, dass dieses Verfahren auch aus dem Selbstverständnis engagierter Landtagsabgeordneter heraus die unbedingte Ausnahme bleiben muss. Diese Vorgehensweise war aber notwendig. Sie diene einzig und allein dazu, einen fairen Preis vereinbaren zu können und die Interessen des Landes nicht zu gefährden.“

Die Möglichkeit einer günstigen Preisgestaltung sah der Ministerpräsident vor allem in dem kurzfristig vorhandenen günstigen Zinsniveau begründet, das ein „schmales zeitliches Fenster“ eröffnet habe (vgl. Plenarprotokoll 14/106 der 106. Sitzung des Landtags von Baden-Württemberg am 15.12.2010, S. 7557):

„Diese Transaktion war nur deshalb möglich, weil insbesondere zwei Tatbestände, ohne dass sie für uns beeinflussbar waren, zusammengetroffen sind. Das eine ist die Finanzierungsmöglichkeit am Kapitalmarkt. Da werden Sie mir

jetzt vermutlich nicht unterstellen oder zugestehen - je nach Sichtweise -, dass ich beeinflussen kann, wie es gerade am Kapitalmarkt aussieht. Deshalb noch einmal: Diese Transaktion war **j e t z t** möglich. Sie wird in einem halben oder Dreivierteljahr - da bin ich gern bereit, lieber Herr Dr. Schmid, Wetten anzunehmen - nicht mehr möglich sein, weil jeder sehen kann, dass das Zinsniveau nach oben geht, und das aus makroökonomisch relativ einfach nachvollziehbaren Gründen.“

Auch der Vorsitzende der CDU-Fraktion betonte in seinem Redebeitrag das aus dem Zinsniveau folgende Eilegebot (vgl. Plenarprotokoll 14/106 der 106. Sitzung des Landtags von Baden-Württemberg am 15.12.2010, S. 7544):

„Nur die jetzige Situation am Kapitalmarkt macht es überhaupt erst möglich, dass wir einsteigen können. Deshalb muss man jetzt handeln und darf nicht erst in vier oder in acht Wochen handeln, wenn sich die Rahmenbedingungen weiter verschlechtern. Das ist doch die Situation.“

Die Annahme, dass die Regierung mit der Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts aus Art. 81 LV auch eine rasche, die bestehenden Zinsmarktbedingungen nutzende Entscheidung treffen wollte, liegt daher nicht fern.

Eine Unabweisbarkeit im Sinne des Art. 81 Satz 2 LV kann hieraus jedoch nicht geschlossen werden. Dies folgt zunächst schon daraus, dass eine zeitnahe Entscheidung des Landtags nicht grundsätzlich unmöglich erschien und es daher zunächst einer entsprechenden Anfrage beim Landtagspräsidenten nach § 47a Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtags bedurft hätte. Für die von den Antragsgegnern benannten Zeitspannen war die Möglichkeit einer Beschlussfassung auch nicht unrealistisch. Jedenfalls aber können Kursschwankungen am Kapitalmarkt keine Rechtfertigung dafür sein, auf eine vorrangige Entscheidung des für Budgetfragen zuständigen Parlaments zu verzichten (vgl. zur Verschlechterung der Angebotsbedingungen bereits ausdrücklich StGH, Urteil vom 11.10.2007 - GR 1/07 -, VBIBW 2008, 56 <59>). Das Notbewilligungsrecht aus Art. 81 LV gibt dem Finanzminister keine Befugnis zur Ausnutzung vermeintlich günstiger Zinsphasen an die Hand.

Eine zeitliche Unabweisbarkeit der Maßnahme ist daher weder vorgetragen noch durch den Staatsgerichtshof feststellbar.

bb) Entgegen der Auffassung der Antragsgegner lässt die geltende Landesverfassung die Inanspruchnahme des dem Finanzminister eingeräumten Notbewilligungs-

rechts in Fallkonstellationen, in denen eine Beschlussfassung des für Budgetfragen zuständigen Parlaments zeitlich möglich wäre, nicht zu.

Die herausragende Bedeutung der Entscheidung des Landtags über den Haushalt für die von der Verfassung des Landes Baden-Württemberg konstituierte parlamentarische Demokratie hat der Staatsgerichtshof bereits dargelegt (StGH, Urteil vom 11.10.2007 - GR 1/07 -, VBIBW 2008, 56 <57>; vgl. hierzu auch die Ausführungen unter Gliederungspunkt II.1.). Sie findet ihren sichtbaren Ausdruck darin, dass der Haushalt als Gesetz beschlossen wird und so den Entscheidungsspielraum der Exekutive bindend konstituiert und limitiert. Der uneingeschränkte Vorrang des Parlaments in Haushaltsfragen wird durch das dem Finanzminister eingeräumte Notbewilligungsrecht nicht in Frage gestellt; auch dieses räumt der Exekutive nicht das Recht einer eigenständigen Haushaltspolitik ein, sondern dient nur der Lösung unvorhergesehener Ausnahmefälle, die eine vorrangige Entscheidung des Landtags nicht mehr zulassen (vgl. hierzu grundlegend StGH, Urteil vom 11.10.2007 - GR 1/07 -, VBIBW 2008, 56 <58>). Das in Art. 81 LV vorgehaltene Instrumentarium ist daher nach Sinn und Zweck gerade auf die Ermöglichung „raschen Handelns“ gerichtet, um die staatliche Handlungsfähigkeit auch in unvorhergesehenen Situationen nicht zu beeinträchtigen (vgl. Gröpl, in: Bonner Kommentar zum GG, Stand: April 2011, Art. 112 Rn. 9).

Die hieraus folgende zeitliche Eingrenzung des Entscheidungsraums des Finanzministers auf die Spanne, in der eine Beschlussfassung des Landtags nicht erreicht werden kann, knüpft historisch an das Ausgaben-Bewilligungsrecht der Stände und deren Bemühen an, die Inanspruchnahme des der Regierung zustehenden Rechts, unvorhergesehene Ausgaben einstweilen in eigener Verantwortung leisten zu dürfen, an hinreichend bestimmte sachliche Kriterien zu binden. Schon im 19. Jahrhundert wurde so versucht, eine eigenmächtige Befreiung der Exekutive von den budgetären Bindungen zu verhindern und die Befugnis, Ausgaben für unvorhergesehene Fälle leisten zu dürfen, auf Konstellationen „besonderer Dringlichkeit“ zu beschränken, die eine Entscheidung der versammelten Stände unmöglich machten (vgl. Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, Band 1, 1968, S. 157 f.). Auch im parlamentarischen Regierungssystem muss der Vorrang des dem Parlament zustehenden Budgetrechts gesichert werden, um „das parlamentarische Ausgabenbewilligungsrecht vor exekutiver Aufweichung zu schützen“ (Heun,

Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 477 f.). Die strikte Anbindung des dem Finanzminister zustehenden Notbewilligungsrechts auf Fälle großer Dringlichkeit, die eine Entscheidung des vorrangig zuständigen Landtags in zeitlicher Hinsicht nicht mehr zulassen, erscheint daher auch aus funktionalen Gründen angezeigt, um die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung und die Lenkungswirkung des als Gesetz beschlossenen Haushaltsplans nicht zu beeinträchtigen.

Demgemäß hat auch das Bundesverfassungsgericht die Eilkomponente ausdrücklich als konstitutives und wesensprägendes Merkmal des Notbewilligungsrechts aus Art. 112 GG eingestuft und festgehalten: „Fehlt indessen das Moment des Zeitdrucks, dann bleibt der Gesetzgeber für die Mittelbewilligung allein zuständig“ (BVerfG, Urteil vom 25.05.1977 - 2 BvE 1/74 -, BVerfGE 45, 1 <37>). Nur wenn die Ausgabe ohne Beeinträchtigung schwerwiegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Staatsinteressen nicht mehr zeitlich aufgeschoben werden kann, besteht danach für sie ein unabweisbares Bedürfnis.

Diese Einschätzung entspricht der Rechtsprechung des erkennenden Staatsgerichtshofs, der insoweit klargestellt hat: „Zum anderen muss sich die Mehrausgabe angesichts drohender schwerwiegender Folgen als besonders eilbedürftig und zeitlich unaufschiebbar erweisen. Dies ist bei Beachtung des Gewichts des Budgetrechts des Landtags dann nicht der Fall, wenn es bei vernünftiger Beurteilung der jeweiligen Lage als vertretbar anzuerkennen ist, dass ein Nachtragshaushalt rechtzeitig verabschiedet werden kann“ (StGH, Urteil vom 11.10.2007 - GR 1/07 -, VBIBW 2008, 56 <58>).

Auch in der wissenschaftlichen Literatur ist - soweit ersichtlich - gänzlich unbestritten, dass die Komponente des Zeitdrucks als zwingende tatbestandliche Voraussetzung für die Anwendung des Notbewilligungsrechts des Finanzministers angesehen werden muss (vgl. stellvertretend etwa Kube, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Stand: Oktober 2010, Art. 112 Rn. 47).

Die geltende Verfassung lässt es weder aus Gründen der Geheimhaltung noch im Hinblick auf Bedingungen eines Verhandlungspartners zu, dass die Landesregierung Budgetmaßnahmen, die dem Parlament vorbehalten sind, - vorübergehend - selbst trifft. Wegen der herausragenden Bedeutung des Budgetrechts in der parlamentari-

schen Demokratie und des daraus folgenden uneingeschränkten Vorrangs des Parlaments in Haushaltsfragen kommt nach der Überzeugung des erkennenden Staatsgerichtshofs eine - von den Antragsgegnern aus solchen Gründen befürwortete - erweiternde Auslegung des Art. 81 LV, der lediglich Fälle zeitlicher Dringlichkeit regeln will, nicht in Betracht.

cc) Die Schwierigkeiten, die sich aus einer öffentlichen Parlamentsbefassung in besonderen Ausnahmefällen ergeben können, bedürfen daher anderer Lösungswege, mit denen sowohl den Anforderungen einer vertraulichen Behandlung als auch der verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeitsordnung hinreichend Rechnung getragen werden kann.

Nach Darstellung der Antragsgegner sahen sich diese vor das Dilemma gestellt, dass der beabsichtigte Aktienkauf bei Einhaltung des ordnungsgemäßen Procedere faktisch kaum hätte durchgeführt werden können. Zum einen tragen sie vor, ein Parlamentsvorbehalt sei vom Verkäufer abgelehnt und ein entsprechendes Verfahren auch von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) im Hinblick auf mögliche Insiderinformationen für unzulässig gehalten worden; zum anderen habe ein Bekanntwerden der Pläne mit großer Wahrscheinlichkeit Kurssteigerungen zur Folge gehabt, die eine Erhöhung der im Rahmen der gesetzlich angeordneten Erwerbsangebote zu zahlenden Gegenleistung – und in deren Folge möglicherweise auch des Kaufpreises selbst - bewirkt hätten. Nach Auffassung der Antragsgegner wäre die Transaktion daher ohne Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts gefährdet oder jedenfalls erheblich verteuert worden.

Solche Erwägungen sind nach geltendem Verfassungsrecht des Landes prinzipiell nicht von der Hand zu weisen. Sie können sich in der heutigen Geschäftswelt bei künftigen Konstellationen, wie sie auch für Landesunternehmen denkbar sind, erneut und - soweit es um Aktiengesellschaften geht - sogar in verschärfter Weise stellen. Die Entscheidung, ob und gegebenenfalls wie Vorsorge dafür zu treffen wäre, dass ein im Landesinteresse stehendes Handeln auch unter derartigen Bedingungen möglich bleibt, steht indessen nicht dem Staatsgerichtshof – im Wege erweiternder Verfassungsauslegung –, sondern ausschließlich dem Parlament selbst zu.

Sachverhalte, die - wie hier - durch den Gegensatz Parlamentsöffentlichkeit auf der einen und Geheimhaltungsschutz auf der anderen Seite gekennzeichnet sind, waren bereits in der Vergangenheit Gegenstand verfassungsgerichtlicher Entscheidungen. Hinsichtlich der Behandlung der Wirtschaftspläne der Geheimdienste im Rahmen der parlamentarischen Haushaltsberatungen des Deutschen Bundestags hat das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 14.01.1986 (2 BvE 14, 83 u.a. - BVerfGE 70, 324) den aus dem allgemeinen Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie folgenden Verfassungsgrundsatz der Budgetöffentlichkeit als ein konstitutives Merkmal der parlamentarischen Demokratie hervorgehoben. In Abgrenzung zur geheimen Kabinettspolitik vergangener Zeiten werden wesentliche Entscheidungen im demokratischen Staatswesen öffentlich verhandelt und zur Diskussion der Staatsbürger gestellt. Dies gilt gerade auch für Haushaltsentscheidungen, durch die die Bürger unmittelbar betroffen werden. Gleichwohl kann es auch in einer parlamentarischen Demokratie aus Gründen des Staatswohls unvermeidlich sein, geheimhaltungsbedürftige Haushaltsansätze aus der öffentlichen Befassung fernzuhalten (vgl. BVerfG, a.a.O. <358>). In solchen Fällen kann das Parlament geeignete Verfahren wählen, die den bestehenden Geheimschutzinteressen und zugleich den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie und dem Budgetbewilligungsrecht des Parlaments hinreichend Rechnung tragen.

Als geeignetes Verfahren hat das Bundesverfassungsgericht eine Parlamentsbefassung in Angelegenheiten der Nachrichtendienste des Bundes „mit der Maßgabe der Beachtung der Geheimschutzordnung“ für verfassungsrechtlich zulässig erachtet (BVerfG, Beschluss vom 01.07.2009 - 2 BvE 5/06 -, BVerfGE 124, 161 <191>); danach können für besonders vertrauliche Vorgänge, von denen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen weder Öffentlichkeit noch das Plenum des Parlaments vorab Kenntnis erlangen dürfen, besondere Gremien eingerichtet werden. Für haushaltswirksame Entscheidungen, die im Landesinteresse oder auf Grund besonderer Vorschriften der Vertraulichkeit bedürfen, könnte auch eine Zuständigkeit des Finanzausschusses in Betracht gezogen werden.

e) Die Frage, ob für das abgegebene Garantieverprechen auch die sachliche Komponente der Unabweisbarkeit als gegeben erachtet werden könnte, bedarf daher keiner Entscheidung.

Es kann deshalb dahin stehen, ob die Maßnahme für die vom Ministerpräsidenten (vgl. Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 15.12.2010, Plenarprotokoll 14/106 der 106. Sitzung des Landtags von Baden-Württemberg am 15.12.2010, S. 7530) und der Landesregierung (vgl. LT-Drs. 14/7559, S. 3) angegebene politische Zielsetzung des Aktienerwerbs (Sicherstellung, dass die EnBW mehrheitlich und dauerhaft ein baden-württembergisches Unternehmen bleibt) erforderlich war oder ob dafür auch der Erwerb einer hinreichenden Anzahl freier Aktien möglich und ausreichend gewesen wäre.

III.

Der gegen die Antragsgegnerin Ziff. 2 gerichtete Antrag Ziff. 2 ist ebenfalls begründet. Die Landesregierung hat das dem Landtag zustehende Budgetrecht dadurch verletzt, dass sie den Finanzminister um seine Zustimmung nach Art. 81 LV ersucht und der im Aktienkaufvertrag enthaltenen Garantieübernahme des Landes auf Basis einer Ausgabenbewilligung des Finanzministers und ohne Beteiligung des Landtags zugestimmt hat.

1. Mit dem in Art. 81 LV eingeräumten Notbewilligungsrecht ist dem Finanzminister zwar eine verfassungsrechtlich gesicherte Sonderstellung eingeräumt. Es ist in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs (Urteil vom 11.10.2007 - GR 1/07 -, VBIBW 2008, 56 <59 f.>) sowie des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 25.05.1977 - 2 BvE 1/74 -, BVerfGE 45, 1 <46 ff.>) jedoch anerkannt, dass hierdurch die vorrangige parlamentarische Verantwortung der Regierung für die Finanzpolitik und die Haushaltswirtschaft nicht verdrängt wird. Demgemäß kann die Regierung durch den Beschluss, einen Nachtragshaushalt einzubringen, die Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts durch den Finanzminister auch sperren. Billigt sie indes die in Art. 81 LV eröffnete Vorgehensweise oder ersucht sie den Finanzminister sogar hierzu, so übernimmt sie damit auch die politische Verantwortung für die ohne Landtagsbeteiligung herbeigeführte Haushaltsüberschreitung.

2. Die Antragsgegnerin Ziff. 2 hat den Antragsgegner Ziff. 1 mit Beschluss vom 06.12.2010 gebeten, die notwendigen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die im Aktienkaufvertrag enthaltene Garantieübernahme des Landes durch die Zustimmung zu einer außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung zu schaffen. Damit

hat sie das Vorgehen nach Art. 81 LV freigegeben und dafür die haushaltsrechtliche und politische Verantwortung übernommen. Da die in Art. 81 Satz 2 LV normierten Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts aber nicht vorlagen, hat auch die Antragsgegnerin Ziff. 2 das Haushaltsbewilligungsrecht des Landtags aus Art. 79 LV verletzt, indem sie es unterlassen hat, für die im Aktienkaufvertrag zwischen der EDF und der Neckarpri GmbH enthaltene Garantieübernahme des Landes die vorherige Ermächtigung des Landtags einzuholen.

IV.

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