

Vf. 121-II-20



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

**In dem Verfahren
der abstrakten Normenkontrolle**

auf Antrag des Abgeordneten André Barth
und weiterer 37 Mitglieder des 7. Sächsischen Landtages,

- Antragsteller -

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Michael Elicker,

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch den Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofes Uwe Berlit, die Richterinnen Simone Herberger, Elisa Hoven und die Richter Markus Jäger, Klaus Schurig, Stefan Ansgar Strewe, Arnd Uhle und Andreas Wahl

am 24. März 2021

beschlossen:

Der Antrag wird verworfen.

Gründe:

A.

Die Antragsteller, 38 von 119 Mitgliedern des 7. Sächsischen Landtages, wenden sich mit ihrem Antrag im Wege der abstrakten Normenkontrolle gegen die Zuweisung von Finanzmitteln an politische bzw. parteinahe Stiftungen und Vereine (im Folgenden: politische Stiftungen) durch das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 (Haushaltsgesetz 2019/2020 – HG 2019/2020) vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 766).

I.

§ 1 HG 2019/2020 lautet:

§ 1 Feststellung des Haushaltsplanes

Durch dieses Gesetz wird der Haushaltsplan des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 in Einnahmen und Ausgaben auf

1. 20 240 529 100 Euro für das Haushaltsjahr 2019 und
2. 21 381 997 600 Euro für das Haushaltsjahr 2020

festgestellt. Der Gesamtplan ist in der Anlage enthalten.

Im Einzelplan 02 Kapitel 02 03 Titel 686 10 (im Folgenden: Titel 686 10) werden für jedes der beiden Haushaltsjahre „Zuschüsse zur institutionellen Förderung von Einrichtungen für politische Bildung“ in Höhe von 1.691.900 EUR eingesetzt. Zugleich wird nach § 35 Abs. 2 Satz 1 SäHO zugelassen, dass auch projektgebundene Zuwendungen aus anderen Titeln des Staatshaushalts gewährt werden.

Die – verbindlichen – Erläuterungen zu Titel 686 10 lauten:

„Zuschüsse zur institutionellen Förderung von Einrichtungen für politische Bildung werden an solche Einrichtungen (Stiftungen und Vereine) gezahlt, die rechtlich und tatsächlich von den ihnen nahestehenden Parteien unabhängig sind und ihre Aufgaben selbstständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit wahrnehmen sowie politische Zielvorstellungen verfolgen, die verfassungskonform sind und einer dauerhaften politischen Grundströmung entsprechen. Dies setzt ein gewisses Maß an zeitlicher und inhaltlicher Präsenz voraus, die zumindest ein mehrjähriges und nachhaltiges verfassungsgemäßes Wirken und Handeln der Stiftung bzw. des Vereins im Freistaat Sachsen erfordert. Zunächst müssen diejenigen Parteien, die der Stiftung bzw. dem Verein nahestehen, in den vorangegangenen zehn Jahren vor Inkrafttreten eines jeweiligen Haushaltsgesetzes mindestens fünf Jahre im Sächsischen Landtag mit einer Fraktion vertreten sein. Darüber hinaus kommt eine Förderung nur in Betracht, wenn die Einrichtung in den letzten drei Jahren vor Inkrafttreten des jeweiligen Haushaltsgesetzes nachweislich regelmäßige Aktivitäten der politischen Bildung im Freistaat Sachsen entfaltet hat. Soweit die der Stiftung oder dem Verein nahestehende Partei im Sächsischen Landtag nicht mehr (mit einer Fraktion) vertreten ist, wird die institutionelle Förderung noch bis zum Außerkrafttreten des Haushaltsgesetzes gewährt, in dessen zeitlichem Anwendungsbereich die Wahlperiode, in der diese Partei nicht mehr im Sächsischen Landtag vertreten ist, endet.

Soweit die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine Förderung vorliegen, werden die Zuschüsse den politischen Stiftungen bzw. Vereinen entsprechend der Sitzverteilung der hinter den Stiftungen stehenden Parteien im Sächsischen Landtag und im Deutschen Bundestag zugewiesen. Bei der Berechnung ist jeweils zu 50 % die Sitzverteilung der beiden letzten Bundes- und Landtagswahlen in der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens eines jeweiligen Haushaltsgesetzes laufenden Legislaturperiode des Sächsischen Landtages und des Deutschen Bundestages zu Grunde zu legen. In den in der folgenden Tabelle aufgeführten Zuweisungsbeträgen an die politischen Stiftungen bzw. Vereine ist jeweils ein fester Sockelbetrag von 100,0 T€ für die jeweilige politische Strömung enthalten. Die Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., die Rosa-Luxemburg-Stiftung e. V., Weiterdenken-Heinrich Böll Stiftung Sachsen e. V. sowie die Wilhelm-Külz-Stiftung erhalten je 100,0 T€ als Sockelbetrag und die Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. sowie das Herbert-Wehner-Bildungswerk e. V. gemeinsam einen Sockelbetrag von 100,0 T€. Die Zuschüsse werden an die folgenden politischen Stiftungen bzw. Vereine für Zwecke der politischen Bildung zugewiesen:

	2019	2020
	T€	T€
1. Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.	633,2	633,2
2. Rosa-Luxemburg-Stiftung e. V.	310,8	310,8
3. Weiterdenken-Heinrich Böll Stiftung Sachsen e. V.	210,7	210,7
4. Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.	180,8	180,8
5. Herbert-Wehner-Bildungswerk e. V.	180,8	180,8
6. Wilhelm-Külz-Stiftung	175,6	175,6
Summe	1.691,9	1.691,9

Die Zuwendung erfolgt im Rahmen einer institutionellen Förderung nach Vorlage eines Haushalts- und Wirtschaftsplanes. Projektgebundene Zuwendungen aus anderen Titeln des Staatshaushaltes werden von der institutionellen Förderung abgegrenzt.“

II.

Die Antragsteller beantragen,

das Gesetz über die Feststellung des Haushaltplanes des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 (Haushaltsgesetz 2019/2020) vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 766) insoweit für verfassungswidrig und nichtig zu erklären, als es sich durch Einzelplan 02, Kapitel 02 03 „Allgemeine Bewilligungen“, Titel 686 10 bezieht, als Rechtsgrundlage die Vergabe von staatlichen Mitteln an parteinahe Stiftungen bzw. Vereine zu regeln und abzudecken.

Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor:

1. Die angegriffene Regelung sei als Teil des Haushaltplanes von ihrer Rechtsqualität her nicht geeignet, die von ihr vorgesehenen Rechtsfolgen anzuordnen. Die Vergabe von staatlichen Mitteln an politische Stiftungen bedürfe von Verfassungs wegen einer ausdrücklichen Ermächtigung in Form eines formellen und zugleich materiellen Gesetzes („formell-

materielles Gesetz“), die den Umfang der Mittel, deren Empfängerkreis und die übrigen Kriterien, anhand derer sie vergeben werden sollten, hinreichend bestimmte bzw. bestimmbar festlege und umschreibe. Zwar sei nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für die Zahlung von geldlichen Zuwendungen ein durch Parlamentsbeschluss legitimiertes Haushaltsgesetz für den „Regelfall“ als ausreichende Rechtsgrundlage anzusehen. Um einen Normalfall im Sinne dieser Rechtsprechung handle es sich bei der Förderung der politischen Stiftungen jedoch nicht. Vielmehr ergebe sich aus dem aus Art. 3 Abs. 3 SächsVerf abzuleitenden (allgemeinen) Vorbehalt des Gesetzes in Verbindung mit der von der Verfassungsrechtsprechung entwickelten Wesentlichkeitstheorie das Erfordernis, die Gewährung dieser Zuwendungen durch förmliches und materielles Parlamentsgesetz zu regeln. Eine staatliche Leistung sei dann „wesentlich“, wenn sie den grundgesetzlich geschützten Freiheits- und Gleichheitsanspruch der Bürger berühre bzw. für das Gemeinwesen eine qualifizierte Bedeutung habe. Dies sei auch der Fall, wenn es für grundgesetzlich geschützte Aktivitäten staatliche Unterstützung gebe, durch die es zu einem staatlichen Eingriff in die Wettbewerbsverhältnisse unter den Grundrechtsträgern komme. Die Gewährung der staatlichen Zuwendungen an die politischen Stiftungen berühre das in Art. 3 Abs. 1 SächsVerf verankerte Demokratieprinzip in mehreren von ihm umfassten Aspekten. Der Staat nehme mit der Subventionsvergabe Einfluss auf den für das Demokratieverständnis der Verfassung zentralen Prozess politischer Willensbildung. Das berühre zugleich das staatliche Neutralitätsgebot und die damit zusammenhängende Chancengleichheit im politischen Wettbewerb sowie die Freiheits- und Gleichheitssphäre der Bürger. Darüber hinaus werfe die hier streitige Subventionierung die Frage einer – verfassungsrechtlich nicht unproblematischen – verkappten, weil außerhalb der hierfür geschaffenen gesetzlichen Bestimmungen stattfindenden Parteienfinanzierung auf und sei schließlich grundrechtsrelevant.

Erforderlich sei daher, dass das Parlament in einem regulären Gesetzgebungsverfahren zu einem gesonderten formellen und materiellen Gesetz über die im Verfassungssinne „wesentliche“ Angelegenheit berate und ggf. widerstreitende verfassungsrechtliche Positionen im Wege praktischer Konkordanz zu einem Ausgleich bringe. Das Bundesverfassungsgericht habe in seinem sog. Stiftungsurteil die mit dem Normenkontrollantrag primär aufgeworfene Frage offengelassen, ob die Vergabe der Mittel an politische Stiftungen einer besonderen Rechtsgrundlage in Gestalt eines formellen und materiellen Gesetzes bedürft hätte, weil diese der Prüfung im Organstreitverfahren nicht zugänglich gewesen sei. Das Verfahren der Normenkontrolle biete im Gegensatz hierzu die Möglichkeit, diese verfassungsrechtlich höchst umstrittene Frage objektiv und vollumfänglich einer verfassungsgerichtlichen Klärung zuzuführen.

2. Die verfassungsrechtlichen Grenzen der staatlichen Finanzierung politischer Parteien dürften nicht durch eine staatliche Finanzierung von politischen Stiftungen unterlaufen werden. Hinsichtlich der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insoweit erforderlichen strikten Trennung zwischen Stiftung und der politischen Partei lägen offenkundige Fehlentwicklungen im Freistaat Sachsen vor. Überdies fehle es an einem Verteilungsprogramm in folgerichtiger Umsetzung eines rechtmäßigen und verfassungslegitimen Förderziels. Der Gleichheitssatz gebiete es dem Zuwendungsgeber, ein an einem verfassungslegitimen Förderziel ausgerichtetes gleichheitsgerichtetes, also systemgerechtes und folgerichtiges Vertei-

lungsprogramm zu erstellen, und begründe zugunsten jedes Zuwendungsbewerbers einen Anspruch darauf, nach diesem einmal aufgestellten Verteilungsprogramm behandelt zu werden. Die Vorgabe des Art. 18 Abs. 1 SächsVerf fordere die eindeutige Bestimmung des Förderzwecks und – hiervon abhängig – des Empfängerkreises. Bei der Abgrenzung der Gruppe der Begünstigten dürften auch nicht andere Personen von der Begünstigung ausgeschlossen werden, wenn es für diese Ungleichbehandlung keinen in angemessenem Verhältnis zu dem Grund der Ungleichbehandlung stehenden Rechtfertigungsgrund gebe. Es sei schwer vorstellbar, auf Grundlage welchen Förderziels sich ein zu den vorliegend durch die „verbindlichen Erläuterungen“ zu Titel 686 10 angeordneten Förder-Ergebnissen führendes Verteilungsprogramm folgerichtig und widerspruchsfrei entwickeln ließe. Wenn es tatsächlich um politische Bildungsarbeit „in geistiger Offenheit“ gehe, sei es nicht folgerichtig, die Förderung des Bildungsträgers von seiner Benennung durch eine schon länger im Parlament vertretene Partei abhängig zu machen und die konkrete Höhe der Förderung noch dazu vom Wahlerfolg der benennenden Partei. Es könne nicht erklärt werden, weshalb außerparlamentarische politische Strömungen völlig außen vor gelassen werden. Auch das Ziel der „politischen Bildung in Offenheit“ sei schon keine hinreichend konkrete Beschreibung des mit der Subventionierung Gewollten. Ferner fehlten materielle Vorkehrungen gegen Missbrauch. Dass die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten inhaltlichen Anforderungen nicht erfüllt seien, sei dem Text der „verbindlichen Erläuterungen“ unschwer zu entnehmen.

III.

1. Der Sächsische Landtag hat von einer Stellungnahme zum Verfahren abgesehen.
2. Die Sächsische Staatsregierung hält den Normenkontrollantrag für unzulässig, jedenfalls in vollem Umfang für unbegründet.
 - a) Der Antrag sei schon unzulässig, weil er nicht den Begründungsanforderungen aus § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG genüge. Soweit die Antragsteller geltend machten, dass es an einer fachgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für die Umsetzung der Förderung der politischen Stiftungen fehle, erkläre dieses Vorbringen nicht schlüssig, wie dies zur Verfassungswidrigkeit des – allein verfahrensgegenständlichen – Haushaltsgesetzes führen könne. Die im beschlossenen Haushaltsgesetz eingestellten Mittel des Titels 686 10 bedürften eines Vollzugs durch einen Zuwendungsbescheid der zuständigen Behörde (Staatskanzlei), weil sich das Haushaltsgesetz nicht selbst vollziehe (§ 3 Abs. 2 SäHO). Die Rechtsposition der Antragsteller führe allenfalls dazu, dass die im Haushaltsvollzug exekutiv vorzunehmenden konkreten Mittelzuwendungen jeweils für sich rechtswidrig wären. Dies wäre jedoch im Verwaltungsstreitverfahren auszutragen, wobei die Verwaltungsgerichte von denjenigen Organisationen angerufen werden könnten, die sich durch die tatsächliche Zuwendung an eine politische Stiftung in eigenen Rechten verletzt sähen. Verfassungsrechtlich und verfassungsprozessual seien Haushaltsgesetz und Sachgesetz zu trennen. Ansprüche auf Zuwendungen entstünden nie durch die Bereitstellung im Haushaltsplan; relevant sei die Vergabepaxis der Verwaltung. Verstoße der Vollzug seitens der Regierung gegen die Verfassung, führe dies keinesfalls zur Teilnichtigkeit des Haushaltsgesetzes. Das Haushaltsgesetz sei der

übrigen Rechtsordnung zwar insoweit „untergeordnet“, als es oftmals in Sachgesetzen getroffene ausgabenrelevante politische Entscheidungen durch Mittelbereitstellung vollziehen und damit erfüllen müsse. Den Antragstellern gehe es aber gerade umgekehrt darum, den Sächsischen Landtag zum Erlass eines Sachgesetzes über die Förderung politischer Stiftungen zu zwingen. Die abstrakte Normenkontrolle sei dafür das falsche Verfahren. Ein gesetzgeberisches Unterlassen könne nicht mit der sächsischen abstrakten Normenkontrolle angegriffen werden. Auch das zweite Argument der Antragsteller sei nicht geeignet, die Verfassungswidrigkeit gerade des Haushaltsgesetzes herbeizuführen. Das Wesentlichkeitsgebot bestehe aus zwei Komponenten: ob der Gesetzgeber eine Materie regeln müsse und wie er sie regeln müsse. Beides betreffe das Sachgesetz. Im Haushaltsgesetz könne der Fehler von vornherein nicht liegen.

b) Abgesehen davon griffen die geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken auch in der Sache nicht durch. Die haushaltsgesetzliche Bereitstellung von Mitteln für sechs politische Stiftungen sei schon deshalb unter dem Aspekt des Gesetzesvorbehalts nicht verfassungswidrig, weil jede Regelung durch ein formelles Gesetz des Sächsischen Landtages als Grundlage für den Einsatz staatlicher Mittel für politische Stiftungen ausreiche. Das gelte jedenfalls, wenn wie bei der hier angegriffenen Einzelregelung des Haushaltsgesetzes exekutives Gestaltungsermessen durch die Nennung von sechs konkreten Adressaten und der jeweiligen Förderhöhen in den für verbindlich erklärten Erläuterungen sicher ausgeschlossen sei. Weitergehende Anforderungen ergäben sich aus der Wesentlichkeitstheorie nicht. Ganz außerhalb der Wesentlichkeitstheorie lägen Fälle, in denen das Haushaltsgesetz für verfassungswidrig erklärt worden sei, weil die darin bewilligte Förderung als solche verfassungswidrig gewesen sei, wie beispielhaft in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung (BVerfGE 20, 56). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei im Bereich der Leistungsverwaltung überdies eine schlichte Mittelbereitstellung im Haushaltsgesetz nur in Fällen einer gezielten Beeinträchtigung der Grundrechte von am Subventionsverhältnis nicht beteiligten Dritten nicht ausreichend. Ein solcher Fall liege nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im hier interessierenden Zusammenhang der Förderung politischer Stiftungen jedoch nicht vor, wenn diese auf solche beschränkt werde, die dauerhafte und ins Gewicht fallende politische Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland repräsentierten. Schließlich enthalte der Titel 686 10 in den für verbindlich erklärten Erläuterungen ein abstraktes und sachgerechtes Verteilungsprogramm und wende dies auch transparent an. Die Antragsteller wüssten nicht zu sagen, was in einem Sachgesetz zusätzlich noch hätte geregelt werden müssen. Ferner verkannten sie, dass durch die bundesgesetzlichen Regelungen in §§ 31c, 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG sichergestellt sei, dass die politischen Stiftungen nicht gegen das Verbot verstießen, den ihnen nahestehenden Parteien geldwerte Leistungen oder Wahlkampfhilfen zuzuwenden.

B.

Der Antrag ist unzulässig.

I.

Die von den gemäß Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf, § 21 SächsVerfGHG antragsberechtigten Antragstellern zur Prüfung gestellten haushaltsrechtlichen Bestimmungen – § 1 HG 2019/2020 insoweit, als diese Vorschrift die Staatskanzlei ermächtigt, gemäß Titel 686 10 des Landeshaushaltsplanes „Zuschüsse zur institutionellen Förderung von Einrichtungen für politische Bildung“ in Höhe von jeweils 1.691.900 EUR zu vergeben – können als „Ermächtigungsvorschriften im organschaftlichen Rechtskreis“ bzw. als „formelle Gesetze“ im Normenkontrollverfahren auf ihre Vereinbarkeit mit der Sächsischen Verfassung überprüft werden (Rozek in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl., Art. 81 Rn. 38 und 43; vgl. zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG: BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007, BVerfGE 119, 96 [117]; Urteil vom 18. April 1989, BVerfGE 79, 311 [326]; Urteil vom 19. Juli 1966, BVerfGE 20, 56 [89 ff.]).

Auch die nur zeitlich befristete Wirkung des Haushaltsgesetzes 2019/2020 und des von ihm umfassten Haushaltsplanes steht der Zulässigkeit des Antrags nicht entgegen. Grundsätzlich ist ausreichend, dass von einer Norm noch Rechtswirkungen ausgehen (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007, BVerfGE 119, 98 [116]; Urteil vom 18. April 1989, BVerfGE 79, 311 [327 f.]; Urteil vom 19. Juli 1966, BVerfGE 20, 56 [93 f.]). Dies ist bei einem Haushaltsgesetz allgemein bis zur Entlastung der Landesregierung durch den Landtag der Fall (vgl. BVerfG ebd.). Ungeachtet dessen besteht für zulässig erhobene Normenkontrollanträge, die sich auf Bestimmungen eines Haushaltsgesetzes beziehen, im Hinblick auf den objektiven Charakter des Normenkontrollverfahrens ein Entscheidungsinteresse über den Zeitraum von deren eigener rechtlicher Wirkung hinaus (vgl. BVerfG, Urteil vom 18. April 1989, BVerfGE 79, 311 [327]).

II.

Der Antrag genügt nicht den Begründungsanforderungen (§ 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG).

1. Die Zulässigkeit der abstrakten Normenkontrolle setzt eine substantiierte Darlegung der behaupteten Verfassungswidrigkeit durch den Antragsteller voraus (vgl. Rozek in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand September 2017, § 76 Rn. 61; Graßhof in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 76 Rn. 46). Es ist substantiiert darzulegen, aus welchen rechtlichen Erwägungen die angegriffene Norm mit welchem höherrangigem Recht für unvereinbar gehalten wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. November 2010, BVerfGE 128, 1 [32]). Die Substantiierungsanforderungen gemäß § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG gebieten auch, dass der verfassungsrechtliche Bezug unter Rückgriff auf verfassungsgerichtlich entwickelte Maßstäbe herzustellen ist; erforderlich ist eine Auseinandersetzung mit der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – juris Rn. 39; Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [343 ff.] – jeweils in Verfahren der Wahlprüfungsbeschwerde). Dies gilt insbesondere

dann, wenn eine von bisheriger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung abweichende Beurteilung als geboten erachtet wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – juris Rn. 39; Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [344 f.]).

2. Dem Antrag kann eine nach diesen Grundsätzen schlüssige Darlegung der Verfassungswidrigkeit der angefochtenen haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht entnommen werden.

a) Soweit sich die Argumentation der Antragsteller im Kern darauf stützt, dass es mit Blick auf die Wesentlichkeitstheorie an einer erforderlichen sachgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für die Zuweisung von Finanzmitteln an politische Stiftungen fehle, lässt dies nicht erkennen, weshalb dies zur Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes führen soll.

aa) Der durch das Haushaltsgesetz festgestellte Haushaltsplan entfaltet keine unmittelbare Außenwirkung, sondern hat allein Innenwirkung im „organschaftlichen Rechtskreis“ zwischen Parlament und Regierung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Mai 2019 – 2 BvR 649/19 – juris Rn. 9 m.w.N.; Kube in: Maunz/Dürig, GG, Stand Dezember 2013, Art. 110 Rn. 64; Heun in: Dreier, GG, 3. Aufl., Art. 110 Rn. 31). Er enthält die Ermächtigung an die Regierung, die in den Titeln ausgebrachten Beträge für die festgelegten Zwecke auszugeben (Hillgruber/Drüen in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., Art. 110 Rn. 67). Eine Verpflichtung, die bewilligten Ausgaben zu leisten, begründen die Haushaltstitel indes nicht (Hillgruber/Drüen, a.a.O. Rn. 69; Kube, a.a.O. Rn. 66). Umgekehrt hat die Verwaltung grundsätzlich unabhängig davon tätig zu werden, ob der Haushaltsplan entsprechende Mittel bereitstellt, wenn das Sachrecht die Verwaltung zu einem bestimmten Handeln verpflichtet (Kube, a.a.O. Rn. 72; Heun, a.a.O. Rn. 31). Materiellrechtliche Verpflichtungen und haushaltsrechtliche Ermächtigungen stehen grundsätzlich selbständig und unverbunden nebeneinander (v. Lewinski/Burbar, BHO, 2013, § 3 Rn. 9; vgl. auch Heintzen in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl., § 120 Rn. 53 f.). Ansprüche oder Verbindlichkeiten gegenüber Dritten werden auch einfachrechtlich (§ 3 Abs. 2 SÄHO) durch den Haushaltsplan nicht begründet (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 20. Mai 2019 – 2 BvR 649/19 – juris Rn. 9; Beschluss vom 16. Dezember 1980, BVerfGE 55, 349 [362]).

Sofern das Haushaltsgesetz in Verbindung mit einem einschlägigen Titel im Haushaltsplan die Rechtsgrundlage für die Bereitstellung von Fördermitteln oder Subventionen bildet, stellt er die „Legitimationsgrundlage der Exekutive gegenüber dem Parlament“ dar, entsprechende Ausgaben zu tätigen (Hillgruber/Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., Art. 110 Rn. 68). Ob solche finanziellen Zuwendungen an Private außer der haushaltsgesetzlichen noch einer besonderen sachgesetzlichen Ermächtigung bedürfen (vgl. hierzu Ossenbühl in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl., § 101 Rn. 25 ff. m.w.N.), ist hiervon zu unterscheiden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Oktober 1974, BVerfGE 38, 121 [126]; Heintzen in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., Art. 110 Rn. 36; Hillgruber/Drüen, a.a.O. Rn. 68). Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung kann in den Fällen, in denen der Haushaltsplan in Verbindung

mit dem Haushaltsgesetz keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für entsprechende Zuwendungen darstellt, die Regierung „die ihr erteilte haushaltsrechtliche Ermächtigung nicht ausnutzen, solange der Gesetzgeber die dafür erforderlichen gesetzlichen Grundlagen nicht geschaffen hat“ (BVerwG, Urteil vom 27. März 1992 – 7 C 21/90 – juris Rn. 40); die haushaltsgesetzliche Regelung selbst berührt dies nicht.

bb) Mit diesen Rechtswirkungen von Haushaltsgesetz und Sachgesetz setzen sich die Antragsteller nicht auseinander. Ihre Argumentation beschränkt sich auf die Darlegung der Gründe, die aus ihrer Sicht ein materielles (Leistungs-)Gesetz gebieten. Sie tragen indes keine Gesichtspunkte vor, warum das Fehlen einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung nicht lediglich – auf der Ebene des Haushaltsvollzugs – zur Rechtswidrigkeit einer gleichwohl durch die Exekutive vorgenommenen finanziellen Förderung, sondern zur Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes selbst führen soll. Es fehlt damit bereits an einer schlüssigen Darlegung der Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes.

cc) Soweit die Antragsteller beanstanden, dass der Gesetzgeber es unterlassen habe, die Finanzierung der politischen Stiftungen durch ein materielles (Leistungs-)Gesetz zu regeln, kann ein gesetzgeberisches Unterlassen als solches nicht Gegenstand der abstrakten Normenkontrolle sein (SächsVerfGH, Urteil vom 20. April 1995 – Vf. 18-II-93). Diese dient prinzipiell nicht dazu, ein vom Antragsteller von Verfassungs wegen für geboten gehaltenes allgemeines gesetzgeberisches Tätigwerden zu erzwingen (Rozek in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand September 2017, § 76 Rn. 19). Es kann lediglich zur Prüfung gestellt werden, ob der Gesetzgeber einen Gesetzgebungsauftrag der Sächsischen Verfassung unvollständig erfüllt hat (SächsVerfGH, Urteil vom 20. April 1995 – Vf. 18-II-93; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 2006, BVerfGE 116, 327 [375 f.]; StGH Hessen, Urteil vom 12. Februar 2020 – P.St. 2610 – juris Rn. 78; VerfGH NRW, Urteil vom 1. Juli 2014 – 21/13 – juris Rn. 49; Degenhart in: ders./Meissner, Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 18 Rn. 14; Rozek in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand September 2017, § 76 Rn. 19; Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl., § 8 Rn. 10; Karpenstein in: BeckOK, BVerfGG, Stand Januar 2020, § 76 Rn. 32; a.A. Kees in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 76 Rn. 39; Graßhof in: Burkizcak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 76 Rn. 27).

- b) Die Antragsteller haben auch nicht substantiiert dargelegt, weshalb die Ermächtigung zur Förderung im Haushaltsgesetz als solche verfassungswidrig sein und aus diesem Grund die Nichtigkeit der angegriffenen Regelungen zur Folge haben soll (vgl. hierzu etwa BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966, BVerfGE 20, 56).

aa) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt die Gewährung von Globalzuschüssen an politische Stiftungen keine verdeckte Parteienfinanzierung dar und verletzt nicht das Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327; Beschluss vom 15. Juli 2015, BVerfGE 140, 1; Urteil vom 14. Juli 1986, BVerfGE 73, 1). Das Bundesverfassungsgericht begründet dies u.a. wie folgt:

„Die Stiftungen erfüllen ihre satzungsgemäßen Aufgaben in hinreichender organisatorischer und personeller Unabhängigkeit von den ihnen nahestehenden Parteien; eine verdeckte Parteienfinanzierung wird dadurch nicht bewirkt. Die Tätigkeiten der politischen Parteien und der Stiftungen verfolgen verschiedene, voneinander abgrenzbare Ziele. Die politische Bildungsarbeit der Stiftungen hat sich weitgehend verselbstständigt und einen hohen Grad an Offenheit gewonnen. Einzelne mißbräuchliche Maßnahmen der Stiftungen rechtfertigen nicht die Annahme, es handle sich bei den Globalzuschüssen um eine verdeckte Parteienfinanzierung.“ (BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986, BVerfGE 73, 1 [31])

bb) Der Vortrag der Antragsteller lässt nicht erkennen, aus welchen Gründen eine von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abweichende Beurteilung oder zumindest deren neuerliche Überprüfung geboten sein soll.

(1) Soweit die Antragsteller eine gegenüber dem „Stiftungsurteil“ veränderte inhaltliche Ausrichtung der Arbeit der politischen Stiftungen im Freistaat Sachsen rügen, erschöpfen sich die Ausführungen in allgemein gehaltenen Behauptungen, wonach die Situation deutlich von dem durch das Bundesverfassungsgericht gezeichneten „Idealbild“ einer von der „nahestehenden“ Partei gleichwohl distanzierenden und in Offenheit tätigen Stiftung abweiche und die im „Stiftungsurteil“ gezogenen Schlussfolgerungen für die Betätigung der politischen Stiftungen im Freistaat Sachsen bereits aufgrund eines

Grobüberblicks über die aus öffentlich zugänglichen Quellen zu erhaltenden tatsächlichen Informationen über deren Tätigkeit offenkundig nicht gelten könnten. Als Beleg verweisen die Antragsteller auf verschiedene von den Stiftungen organisierte Bildungsveranstaltungen sowie auf eine Auswahl von durch Stiftungsgelder finanzierte Publikationen.

Dieses Vorbringen lässt nicht im Ansatz erkennen, dass die politischen Stiftungen im Freistaat Sachsen ihre satzungsgemäßen Aufgaben nicht in hinreichender organisatorischer und personeller Unabhängigkeit von den ihnen nahestehenden Parteien erfüllen noch dass sie in den Wettbewerb der politischen Parteien eingreifen, indem sie etwa im Auftrag der und für die ihnen nahestehenden Parteien geldwerte Leistungen oder Wahlkampfhilfe erbringen. Auch kann dem Vortrag der Antragsteller nicht entnommen werden, dass die Ergebnisse der in den Stiftungen geleisteten Arbeit nicht der Öffentlichkeit und damit auch allen Parteien zugänglich sind. Denn auch wenn aus der spezifischen, jeweils der Interessenlage einer bestimmten Partei zugewandten Aufgabenstellung folgt, dass diese aus der geleisteten Arbeit regelmäßig einen größeren Vorteil ziehen wird als andere, bestehen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Bedenken gegen die Gewährung von Zuschüssen an die politischen Stiftungen, solange eine solche Förderung alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen angemessen berücksichtigt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2015, BVerfGE 140, 1 [38]; Urteil vom 14. Juli 1986, BVerfGE 73, 1 [38]).

Eine andere Bewertung ergibt sich auch nicht mit Blick auf die Rüge, dass sich einzelne durch Stiftungsgelder finanzierte Publikationen explizit kritisch mit der Partei, der die Antragsteller angehören, auseinandersetzen. Dass es sich hierbei um den alleinigen „Vereinszweck“ handelt (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. März 1992 – 7 C 21/90 – juris Rn. 29) und sich vom Umfang her nicht mehr im Rahmen der allgemeinen Zwecksetzung politischer Stiftungen hält, die Beschäftigung der Bürger mit politischen Sachverhalten anzuregen und den Rahmen zu bieten für eine – allen interessierten Bürgern zugängliche – offene Diskussion politischer Fragen (vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986, BVerfGE 73, 1 [33]), ist nach dem Vorbringen der Antragsteller nicht erkennbar. Ungeachtet dessen legen die Antragsteller auch nicht dar, weshalb entgegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits einzelne – vermeintlich – missbräuchliche Maßnahmen der politischen Stiftungen zur Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes führen sollen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2015, BVerfGE 140, 1 [25]; Urteil vom 14. Juli 1986, BVerfGE 73, 1 [31]).

(2) Soweit die Antragsteller das Fehlen eines folgerichtigen und widerspruchsfreien Verteilungsprogramms sowie unzureichende Vorkehrungen zur tatsächlichen Absicherung des Förderzwecks rügen, legt dies eine mögliche Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes nicht schlüssig dar.

Die Antragsteller zeigen nicht substantiiert auf, weshalb das in den verbindlichen Erläuterungen zu Titel 686 10 – in Anlehnung an die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäbe (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327; Beschluss vom 15. Juli 2015, BVerfGE 140, 1 [38]; Urteil vom 14. Juli 1986, BVerfGE 73, 1 [32, 38]) – festgelegte Verteilungsprogramm verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen soll (vgl. hierzu etwa ThürOVG, Urteil vom 26. November 2008 – 3 KO 363/08 – juris Rn. 31 ff., 43). Die nicht hinreichend auf die sich stellenden Gleichheitsprobleme bezogenen, allgemeinen und abstrakten Ausführungen zum Gleichheitsgrundsatz sowie pauschale Erwägungen zu einer aus Sicht der Antragsteller fehlenden Folgerichtigkeit lassen auch in Verbindung mit dem Verweis auf eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Hannover zur Förderung von Jugendorganisationen politischer Parteien (Urteil vom 19. März 2014 – 11 A 3631/10 – juris) nicht erkennen, dass und aus welchen Gründen die Kriterien für eine Förderung dem Grunde nach oder das konkrete Verteilungsprogramm gleichheitswidrig sein sollten.

Die bloße Behauptung, dem Text der verbindlichen Erläuterungen lasse sich „unschwer entnehmen“, dass die vom Bundesverfassungsgericht formulierten inhaltlichen Anforderungen an ein gesetzliches Regelungskonzept zur Verhinderung von Missbrauch nicht erfüllt seien, weil „dort (eine entsprechende Regelung) schlicht nicht existent“ sei, wird den Anforderungen an die schlüssige Darlegung der Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes nicht gerecht. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar – jeweils im Rahmen von Organstreitverfahren – entschieden, dass dem „Haushaltsgesetzgeber“ eine zweckwidrige, Art. 21 Abs. 1 GG missachtende Verwendung staatlicher Mittel durch den Zuwendungsempfänger dann „zugerechnet“ werden kann, wenn bereits durch die Bewilligung der staatlichen Zuschüsse der zweckwidrigen

Verwendung Tür und Tor geöffnet und so der Weg für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung geebnet wird (BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2015, BVerfGE 140, 1 [25]; Urteil vom 13. Juni 1988, BVerfGE 80, 188 [214]). Hiervon ist auszugehen, wenn Mittel in einem überhöhten, durch die Zweckbindung nicht gerechtfertigten Umfang zur Verfügung gestellt oder unzureichende Vorkehrungen zur Verhinderung einer zweckwidrigen Verwendung dieser Mittel getroffen werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2015, BVerfGE 140, 1 [25]). Dem Vorbringen der Antragsteller lässt sich nicht entnehmen, dass die im Titel 686 10 bewilligten Mittel eine die Wahrnehmung der Aufgaben der Stiftungen überschreitende und damit nicht mehr zu rechtfertigende Höhe erreicht hätten oder dass ein „erhebliches Kontroll- oder strukturelles Vollzugsdefizit hinsichtlich der ordnungsgemäßen Verwendung“ (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2015, BVerfGE 140, 1 [31]) vorläge. Die Antragsteller setzen sich weder mit der im Haushaltsgesetz festgelegten Zweckbindung noch mit den Regelungen in §§ 31c, 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG auseinander, wonach Parteien die Annahme von Spenden von politischen Stiftungen untersagt ist und ein Verstoß hiergegen sanktioniert wird.

C.

Der Verfassungsgerichtshof ist zu dieser Entscheidung einstimmig gelangt und trifft sie daher durch Beschluss nach § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 24 BVerfGG.

D.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG). Die Erstattung der notwendigen Auslagen der Antragsteller erscheint nicht geboten (§ 16 Abs. 4 SächsVerfGHG).

gez. Berlit

gez. Herberger

gez. Hoven

gez. Jäger

gez. Schurig

gez. Strewe

gez. Uhle

gez. Wahl