

Vf. 174-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 Strewé, 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 den Ring Politischer Jugend Sachsen e.V. 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 08 Kapitel 08 10 Titel 684 01 (im Folgenden: Titel 684 01) werden für jedes der beiden Haushaltsjahre „Zuschüsse zur Förderung des Rings Politischer Jugend“ in Höhe von 209.400 EUR eingesetzt.

Die Satzung des Rings Politischer Jugend Sachsen e.V. (abrufbar unter <http://www.rpj-sachsen.de/pages/satzung.html>, zuletzt abgerufen am 24. März 2021) enthält u.a. folgende Vorschriften:

§ 1 Vereinszweck

(1) Der Ring Politische Jugend Sachsen e.V. (RPJ) ist eine Arbeitsgemeinschaft von Mitgliedern der JUNGEN UNION SACHSEN UND NIEDERSCHLESISIEN, der JUNGSOZIALISTEN IN DER SPD SACHSEN, der JUNGLIBERALEN AKTION SACHSEN, der die linksjugend [‘solid] und der GRÜNEN JUGEND SACHSEN.

(2) Er dient dem Zweck, die politische Bildung junger Menschen zu fördern und antidemokratischen Einflüssen entgegenzutreten.

(3) Diese Zwecke verfolgt der Verein auf ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Weise im Sinne des 3. Abschnitts der Abgabenordnung (Steuerbegünstigte Zwecke, §§ 51 ff AO). Der Verein ist selbstlos tätig und verfolgt nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke.

(4) Die Ziele des Vereins sollen durch Bildungs- und Informationsveranstaltungen, Seminaren und Kampagnen erreicht werden. Dabei handelt es sich nicht um Maßnahmen der reinen Interessensvertretung der Mitglieder, sondern sind der Allgemeinheit zugänglich.

§ 3 Mitgliedschaft

(1) Mitglied des RPJ können nur diejenigen natürlichen Personen werden, welche von den jeweiligen Landesvorständen dazu bestimmt und dem Vorstand des Vereins genannt wurden.

Mitglieder des RPJ können nur Mitglieder solcher politischen Jugendorganisationen werden, deren Mutterparteien im Bundestag und im Sächsischen Landtag vertreten sind.

Vorausgesetzt ist weiter lediglich eine an den Vereinsvorstand gerichtete Anmeldung. Über die Aufnahme entscheidet der Vorstand in offener Abstimmung.

(2) - (3) (...)

§ 4 Gewinne und sonstige Vereinsmittel

(1) Etwaige Gewinne und sonstige Mittel des Vereins dürfen nur für die satzungsmäßigen Zwecke verwendet werden. Die Mitglieder erhalten keine Gewinnanteile und mit Ausnahme von Fahrtkostenerstattungen auch keine sonstigen Zuwendungen aus Mitteln des Vereins.

(2) Die ordentliche Mitgliederversammlung beschließt über die Verwendung der dem RPJ zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel, unter Berücksichtigung der staatlichen Verwendungsrichtlinien.

Die dem RPJ zufließenden öffentlichen Gelder dürfen ausschließlich nur zur Unterstützung der Arbeit für die in der Satzung ausgewiesenen Ziele verwendet werden.

Dabei ist auf die Ausgewogenheit von Projektförderungen, Seminarfinanzierungen und der zur Aufrechterhaltung des Vereins notwendigen sonstigen finanziellen Unterstützung zu achten.

Das Nähere über die Modalitäten zur Verteilung und Abrechnung der dem RPJ zur Verfügung stehenden Mittel regelt eine dafür festzulegende und durch die Mitgliedervollversammlung mit einer Mehrheit von 75% zu beschließende und zu ändernde Richtlinie.

(3) Es darf keine Person durch Ausgaben, die den Zwecken des Vereins fremd sind oder durch unverhältnismäßig hohe Vergütungen begünstigt werden.

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 durch Einzelplan 08, Kapitel 08 10 „Staatsministerin für Gleichstellung und Integration“, Titel 684 01, Rechtsgrundlage der Vergabe von staatlichen Mitteln an den „Ring Politischer Jugend Sachsen e.V.“ als Zusammenschluss der Jugendorganisationen bestimmter politischer Parteien zu sein vorgibt.

Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor:

1. Die öffentliche Hand fördere in nicht unerheblichem Umfang die Jugendorganisationen der Parteien. Die Interessen von politischen Parteien und ihren Jugendorganisationen seien intensiv miteinander verwoben. Im Einklang hiermit habe der Bundesgesetzgeber in § 24 Abs. 12

PartG den Jugendorganisationen ausdrücklich auch eine parteifinanzierungsrechtliche Relevanz beigemessen. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg habe im Jahr 2012 festgestellt, dass der Förderung der Jugendorganisationen der Parteien die erforderliche gesetzliche Grundlage fehle. Soweit daraufhin der Bundesgesetzgeber § 83 Abs. 1 SGB VIII geändert habe, gelte diese Regelung jedenfalls nicht auf Ebene der Länder. Im Freistaat Sachsen fehle es hiernach an einer erforderlichen gesetzlichen Regelung für die Zuwendungen an Jugendorganisationen von Parteien. Die angegriffene Regelung sei als Teil des Haushaltsplanes von ihrer Rechtsqualität her nicht geeignet, die von ihr vorgesehenen Rechtsfolgen anzuordnen. Die Vergabe von staatlichen Mitteln an Jugendorganisationen politischer Parteien 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 bestimmt festlege. 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 handele es sich bei der Förderung der Jugendorganisationen von Parteien 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 eine materiell-gesetzliche Grundlage 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 Jugendorganisationen von Parteien 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 schließlich sei sie grundrechtsrelevant. Die Jugendorganisationen hätten eine nicht zu verkennende Bedeutung für die politische Willensbildung zugunsten ihrer „nahestehenden“ Partei und zulasten von deren Konkurrenten im demokratischen Meinungswettbewerb. Die Verwendung der öffentlichen Zuwendungen erfolge nicht bzw. jedenfalls nicht ausschließlich für allgemeine Jugendarbeit. Wenn der Jugendorganisation einer einzelnen politischen Partei Fördermittel in nicht unwesentlichem Umfang vorenthalten würden, die die Jugendorganisationen konkurrierender politischer Parteien währenddessen vom Staat erhielten, beeinflusse der Staat diesen Wettbewerb in erheblichem Maße. Die ungleiche Subventionierung tangiere die Tätigkeit der Jugendorganisationen und der ihnen nahestehenden Parteien und beeinflusse darüber hinaus die Mög-

lichkeiten jedes Staatsbürgers, sich an der politischen Willensbildung aktiv oder passiv zu beteiligen.

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.

2. Überdies fehle es an einem Verteilungsprogramm in folgerichtiger Umsetzung eines rechtmäßigen und verfassungslegitimen Förderziels. Der Gleichheitssatz gebiete es dem Zuwendungsgeber nach ständiger Rechtsprechung, ein an einem verfassungslegitimen Förderziel ausgerichtetes gleichheitsgerichtetes, also systemgerechtes und folgerichtiges, Verteilungsprogramm 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. Durch den Gleichbehandlungsgrundsatz sei somit bei der Umsetzung des Förderziels in ein Verteilungsprogramm ein Rahmen vorgegeben in Form des Gebots der Sachgerechtigkeit und Widerspruchsfreiheit von Zielwahl und deren folgerichtiger Umsetzung in das Förderprogramm. All dies fehle vorliegend vollständig. Der angegriffene Titel 684 01 habe lediglich den Inhalt „Zuschüsse zur Förderung des Rings Politischer Jugend“. Ein verfassungslegitimes Förderziel werde somit nicht definiert. Auch ein Verteilungsprogramm werde nicht entwickelt. Die Verteilung werde dem „Ring Politischer Jugend“ überlassen. Der Kreis der (mittelbar) Förderberechtigten ergebe sich indirekt aus dem Mitgliedsbestand des geförderten Vereins; dies seien die Jugendorganisationen der etablierten Parlamentsparteien. Zur materiellen Verfassungsmäßigkeit einer solchen Abgrenzung des Kreises der Förderberechtigten habe sich das Verwaltungsgericht Hannover bereits 2014 in einem Urteil geäußert, dessen Rechtsauffassung die Antragsteller teilen.

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 Ring Politischer Jugend Sachsen e.V. sei eine zivilgesellschaftliche Organisation, in der traditionell Mitglieder von Jugendorganisationen politischer Parteien auf freiwilliger Basis zusammenarbeiteten. Der Haushaltsgesetzgeber habe beim Beschluss des angegriffenen Haushaltsgesetzes davon ausgehen dürfen, dass der Ring Politischer Jugend Sachsen e.V. für alle Personen offen sei, die eine nach der Satzung qualifizierte Jugendorganisation einer Par-

lamentenspartei repräsentierten. Die Antragsteller hätten nicht vorgetragen, ob oder dass sich zu jener Zeit Repräsentanten der Jugendorganisation ihrer Partei um eine Mitgliedschaft bemüht hätten. Die Mittelzuweisung an den Ring Politischer Jugend Sachsen e.V. erfolge im Rahmen einzelfallbezogener Projektförderungen. Über die Verwendung der Mittel entscheide die Mitgliederversammlung, wobei die Mittel nur für die satzungsmäßigen gemeinnützigen Ziele zu verwenden seien. Eine pauschale Weiterverteilung an die einzelnen politischen Jugendorganisationen zur freien Verwendung bzw. zur Finanzierung ihrer eigenen satzungsmäßigen politischen Ziele erfolge nicht.

b) Der Antrag genüge nicht den Begründungsanforderungen. Die Antragsteller zögen nicht die Zulässigkeit einer Förderung des Rings Politischer Jugend Sachsen e.V. aus staatlichen Mittel in Zweifel, sondern hielten das die Mittel bereitstellende Haushaltsgesetz deshalb für verfassungswidrig, weil aus ihrer Sicht (zusätzlich) eine sachgesetzliche Regelung erforderlich sei. Das Vorbringen der Antragsteller erkläre indes nicht schlüssig, wie das Fehlen einer sachgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zur Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes führen könne. Die Rechtsposition der Antragsteller führe allenfalls dazu, dass die im Haushaltsvollzug exekutiv vorzunehmenden konkreten Mittelzuwendungen jeweils für sich rechtswidrig wären. Dies wäre jedoch mit dem zuständigen Staatsministerium im Verwaltungsstreitverfahren auszutragen, wobei die Verwaltungsgerichte von denjenigen Organisationen angerufen werden könnten, die durch die tatsächliche Zuwendung an den Ring Politischer Jugend Sachsen e.V. in eigenen Rechten verletzt seien. Verfassungsrechtlich und verfassungsprozessual seien Haushaltsgesetz und Sachgesetz zu trennen; soweit das Haushaltsgesetz vom Sachgesetz abweiche, berühre dies weder die Wirksamkeit des Sachgesetzes noch ermächtige das Haushaltsgesetz zu rechtswidrigen Ausgaben. Verstöße 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 des Rings Politischer Jugend Sachsen e.V. 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.

c) Abgesehen davon griffen die geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken auch in der Sache nicht durch. Unter dem Aspekt der Wesentlichkeitstheorie gehe es nur um die Frage, ob das Haushaltsgesetz eine ausreichende Grundlage für die Förderung darstelle. Dies sei nur dann nicht der Fall, wenn unter grundrechtlichen Aspekten der sog. „besondere Fall“ gegeben sei oder wenn das Demokratieprinzip, der Grundsatz der staatlichen Neutralität oder andere Aspekte das gebieten. 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 diesem Maßstab bestehe vorliegend kein Sachgesetzwang. Durch die Bereitstellung von Mitteln im Haushalt durch den parlamentarischen Gesetzgeber für den Ring Politischer Jugend Sachsen e.V. liege kein gezielter Eingriff in die durch Art. 24 Abs. 1 SächsVerf gewährleistete Vereinigungsfreiheit anderer, nicht über Repräsentanten im Ring Politischer Jugend Sachsen e.V. vertretener politischer Jugendorganisationen vor. Es erfolge keine Mittelzuwendung an einen Verein, um bestimmte politische Jugendorganisationen zu bekämpfen oder vor deren Aktivitäten zu warnen. Anders als in dem vom Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg entschiedenen Fall erfolge auch keine Zuwendung an bestimmte, ideologisch ausgerichtete politische Jugendorganisationen, sondern ausschließlich an einen offenen Dachverein. Der Vortrag der Antragsteller lege einen Sachverhalt zugrunde, der nicht gegeben sei. Es sei keine Situation gegeben, in der der Staat der Jugendorganisation einer einzelnen politischen Partei Fördermittel in nicht unwesentlichem Umfang vorenthalte. Weder das Haushaltsgesetz noch die Satzungslage des Förderempfängers Ring Politischer Jugend Sachsen e.V. schließe eine Aufnahme der politischen Jugendorganisation der Partei aus, der die Antragsteller angehören. Ferner verlange die Zuwendung eines überschaubaren Betrags von 209.400 EUR an einen Dachverband keine Regelung in einem Sachgesetz. Der Verweis auf die sachgesetzlichen Regelungen, die der Bund für den Sonderfall der staatlichen Teilfinanzierung politischer Parteien getroffen habe (§§ 18 ff. PartG), trage nicht. Die dortige Regelung beruhe auf dem notwendigen und auch im Verfassungstext (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG) verankerten Beitrag politischer Parteien zur Funktionsfähigkeit einer repräsentativen Demokratie. Die besondere Unverzichtbarkeit politischer Parteien zur Funktionsfähigkeit einer repräsentativen Demokratie fehle den politischen Jugendorganisationen. § 24 Abs. 12 PartG setze öffentliche Zuschüsse an politische Jugendorganisationen als zulässig voraus, beziehe sie aber ausdrücklich nicht in die besonderen Regelungen des Parteiengesetzes ein. In dieser Regelung spiegele sich auch die bundesgesetzgeberische Bewertung, dass sich die Arbeit politischer Jugendorganisationen, insbesondere wenn sie wie im Freistaat projektbezogen gefördert werde, hinreichend von der das Demokratieprinzip betreffenden Kernfunktion politischer Parteien in Form der Teilnahme an Wahlen abgrenzen lasse. Im Übrigen habe der Landtag als Haushaltsgesetzgeber entschieden, wer welche Förderung erhalten könne. Dem zuständigen Staatsministerium verbleibe kein eigenes Zuwendungsermessen.

Auch die zweite Rüge der Antragsteller führe nicht zur Begründetheit der Normenkontrolle. Mit dem Ring Politischer Jugend Sachsen e.V. als einzigem Förderempfänger sei der „Kreis der Geförderten“ nicht nur eindeutig, sondern auch sachgerecht abgegrenzt. Ferner gelte im Bereich politischer Jugendorganisationen förderrechtlich derselbe verfassungsrechtliche Maßstab, wie ihn das Bundesverfassungsgericht für politische Stiftungen entwickelt habe. Deshalb sei es ausreichend, wenn eine Förderung alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen angemessen berücksichtige. Vorliegend gebe es weder im Haushaltsgesetz noch in der Satzung des als Förderempfänger vorgesehenen Rings Politischer Jugend Sachsen e.V. einen spezifischen Ausschluss von Vertretern der politischen Jugendorganisation einer Parlamentspartei.

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 das Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (seit Dezember 2019: Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt) ermächtigt, gemäß Titel 684 01 des Landeshaushaltsplanes „Zuschüsse zur Förderung des Rings Politischer Jugend“ in Höhe von jeweils 209.400 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 darzutun, 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 den Ring Politischer Jugend Sachsen e.V. fehle, legt dies nicht dar, weshalb dies zur Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes führen sollte.

aa) Der durch das Haushaltsgesetz festgestellte Haushaltsplan entfaltet keine unmittelbare Außenwirkung, sondern hat allein Innenwirkung im „organschafflichen 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/Burbat, 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 durch den Haushaltsplan auch einfachrechtlich (§ 3 Abs. 2 SäHO) 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 Zuwendun-

gen 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 finanzielle Förderung des Rings Politischer Jugend Sachsen e.V. bzw. der Jugendorganisationen politischer Parteien 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 Verfassungen 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) Aus dem Vorbringen der Antragsteller zum (vermeintlichen) Fehlen eines verfassungslegitimen Förderziels und eines sachgerechten Verteilungsprogramms folgt

ebenfalls nicht schlüssig die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

aa) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind staatliche Zuwendungen an Organisationen, die sich an der politischen Willensbildung beteiligen, grundsätzlich nicht ausgeschlossen; sowohl eine direkte Finanzierung politischer Parteien als auch eine Förderung „parteinaher“ Institutionen ist danach unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [344]; Beschluss vom 15. Juli 2015, BVerfGE 140, 1 [24, 38]; Urteil vom 9. April 1992, BVerfGE 85, 264 [285 ff.]; Urteil vom 14. Juli 1986, BVerfGE 73, 1 [31 ff.]). Zweckgebundene staatliche Zuwendungen an Jugendorganisationen politischer Parteien werden in § 24 Nr. 12 PartG ausdrücklich erwähnt und in das „Gesamtsystem der Parteienfinanzierung“ eingeordnet (vgl. Kluth, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/junge-linke-kaempfen-fuer-finanzierung-ovg-finanzierung-parteinaher-jugendverbaende-rechtswidrig/>, zuletzt abgerufen am 24. März 2021; vgl. hierzu auch Streinz in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., Art. 21 Rn. 198). Auch § 83 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII setzt die Zulässigkeit einer Förderung überregionaler Tätigkeiten der Jugendorganisationen der politischen Parteien auf dem Gebiet der Jugendarbeit voraus (vgl. hierzu BT-Drs. 17/13023, S. 11). Im Zusammenhang mit staatlichen Zuschüssen an politische Stiftungen hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass es verfassungsrechtlich geboten ist, dass eine Förderung alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen angemessen berücksichtigt. Nur wenn die staatliche Förderung der pluralen Struktur der gesellschaftlichen und politischen Kräfte Rechnung trage, werde sie dem verfassungsrechtlichen Gebot gerecht, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln (BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986, BVerfGE 73, 1 [38]).

bb) Weshalb mit der „Förderung des Rings Politischer Jugend“ durch den Haushaltsgesetzgeber kein verfassungslegitimes Förderziel definiert worden sein soll, ist anhand des Vorbringens der Antragsteller nicht ersichtlich. Der satzungsgemäße Vereinszweck des Rings Politischer Jugend Sachsen e.V. ist die Förderung der politischen Bildung junger Menschen durch Bildungs- und Informationsveranstaltungen, Seminare und Kampagnen. Bereits hiermit setzen sich die Antragsteller nicht auseinander. Deren Argumentation erschöpft sich in allgemeinen und abstrakten Ausführungen zum Gleichheitsgrundsatz und – unter Verweis auf eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Hannover (Urteil vom 19. März 2014 – 11 A 3631/10 – juris) – in der Ansicht, dass die Förderung nicht lediglich den Jugendorganisationen der etablierten Parteien als den (mittelbar) Förderberechtigten zufallen dürfe. Es erschließt sich nach dem Vortrag der Antragsteller indes nicht, aus welchen Gründen für die finanzielle Förderung politischer Bildungsarbeit durch Jugendorganisationen politischer Parteien förderrechtlich ein anderer Maßstab gelten soll als ihn das Bundesverfassungsgericht für die politischen Stiftungen entwickelt hat (vgl. hierzu auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. März 2012 – OVG 6 B 19.11 – juris Rn. 41). Eine mögliche Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes ist damit nicht substantiiert dargelegt. Insbesondere lässt das Antragsvorbringen auch nicht erkennen, dass der Zuwen-

Empfänger andere Jugendorganisationen, die die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft im Verein erfüllen, willkürlich ausschließe und dies dem Haushaltsgesetzgeber bekannt gewesen sei.

Die Antragsteller haben auch nicht dargelegt, dass der Zuwendungsempfänger die ihm durch das Haushaltsgesetz zugewiesenen Mittel missbräuchlich zum Zweck einer verfassungswidrigen Parteienfinanzierung verwende und dies dem Haushaltsgesetzgeber zuzurechnen sei aufgrund übermäßiger, die Wahrnehmung der Vereinsaufgaben überschreitender Zuwendungen oder unzureichender Vorkehrungen zur Verhinderung einer zweckwidrigen Verwendung (vgl. hierzu – im Rahmen von Organstreitverfahren – BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2015, BVerfGE 140, 1 [25]; Urteil vom 13. Juni 1989, BVerfGE 80, 188 [214]).

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. Stewe

gez. Uhle

gez. Wahl