

**LANDESVERFASSUNGSGERICHT
SACHSEN-ANHALT**



**I M N A M E N D E S
V O L K E S**

B E S C H L U S S

*In dem
Verfassungsbeschwerdeverfahren*

LVG 6/18

des F.-Stiftung e. V.,

[...]

vertreten durch seinen Vorstand: [...]

– Beschwerdeführer –

gegen

den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019, Einzelplan 07, Kapitel 07 04, Titel 684 01 (Zuschüsse für politische Bildungsarbeit der den Parteien nahestehenden Stiftungen und Bildungswerke)

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Präsidenten Franzkowiak als Vorsitzenden sowie seine Richterinnen und Richter Dr. Waterkamp, Dr. Eckert, Gemmer, Dr. Stockmann, Buchloh und Prof. Dr. Germann am 05.08.2019 beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen.

Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei.

Außergerichtliche Kosten werden nicht erstattet.

Gründe

I.

1. Der Beschwerdeführer ist ein eingetragener Verein, der 2017 gegründet und vom Landesvorstand der politischen Partei „Alternative für Deutschland“ in Sachsen-Anhalt als parteinahe Stiftung anerkannt und am 25.04.2018 in das Vereinsregister beim Amtsgericht Stendal eingetragen worden ist. Mit seiner am 20.12.2018 erhobenen und am 29.01.2019 begründeten Verfassungsbeschwerde wendet er sich unmittelbar gegen seine Nichtberücksichtigung in der Aufzählung von geförderten „Stiftungen und Bildungswerken“ in den Erläuterungen zum Titel 684 01 („Zuschüsse für politische Bildungsarbeit der den Parteien nahestehenden Stiftungen und Bildungswerke“) im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019 vom 18.01.2019 (GVBl. S. 3), beschlossen am 18.12.2018, Einzelplan 07 (Ministerium für Bildung), Kapitel 07 04 (Landeszentrale für politische Bildung). Der Ansatz für 2019 beträgt 235.000 Euro. Die Erläuterungen haben folgenden Wortlaut:

1

„Zuschüsse für laufende Zwecke der politischen Bildungsarbeit der den Parteien nahestehenden Stiftungen und Bildungswerken, die in Sachsen-Anhalt Bildungsarbeit betreiben und deren Arbeit den Zielen und Wertvorstellungen des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland, der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt und der universellen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen entspricht.

Werden – wie hier – parteinahe Stiftungen und Bildungswerke mit öffentlichen Mitteln gefördert, folgt aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 14.07.1986 (BVerfGE 73, 1, Rdnr. 132, 133 zit. nach juris), dass eine solche Förderung alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland angemessen berücksichtigen muss. Diese für den Bund geltende Rechtslage ist auf die im Land Sachsen-Anhalt ansässigen parteinahen Organisationen entsprechend anzuwenden. Das Merkmal der Gewichtigkeit einer politischen Strömung wird dabei als nicht mehr gegeben angesehen, wenn eine politische Partei, die für ein politisches Konzept steht und deren Grundüberzeugungen von einer parteinahen Organisation geteilt werden, zwei Standardlegislaturperioden hintereinander nicht im Landtag vertreten ist.

Die Anteile der Zuschüsse für die politische Bildungsarbeit der den Parteien nahestehenden Stiftungen und Bildungswerke ergeben sich als Bruchteile der Mittel der letzten zwei Landtagswahlergebnisse der den Stiftungen und Bildungswerken nahestehenden Parteien.

Folgende Stiftungen und Bildungswerke werden gefördert:

Konrad-Adenauer-Stiftung

Rosa-Luxemburg-Stiftung

Friedrich-Ebert-Stiftung

Heinrich-Böll-Stiftung

Erhard-Hübener-Stiftung“.

Neben politischen Bemühungen um Aufnahme in die Aufzählung der Förderungsempfänger beantragte der Beschwerdeführer am 30.11.2018 bei der Landeszentrale für politische Bildung eine anteilige Förderung aus dem genannten Haushaltstitel. Mit inzwischen ergangener Bescheid vom 11.03.2019 lehnte die Landeszentrale für politische Bildung den Antrag ab. Sie begründete die Ablehnung zum einen damit, dass der Beschwerdeführer die Fördervoraussetzungen nicht erfülle, zum anderen damit, dass der genannte Haushaltstitel für den Beschwerdeführer „keine Haushaltsvorsorge“ treffe und der Landtag ihn in den Erläuterungen nicht aufgeführt habe.

2

Der Beschwerdeführer sieht sich durch die angegriffenen Erläuterungen zum Titel 684 01 in seinem Grundrecht auf Gleichbehandlung aus Art. 7 Abs. 1 LVerf verletzt. Der Haushaltsplan entfalte unmittelbare rechtliche Wirkung, indem er die Landeszentrale für politische Bildung zur Ablehnung einer Förderung des Beschwerdeführers verpflichte. Die Entscheidung über die Zuwendung beruhe auf dem Haushaltsgesetz und sei lediglich förmliches Vollzugshandeln. Eine Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde gegen den Haushaltsplan bewirke eine rechtliche Unangreifbarkeit von Haushaltsgesetzen und stelle Betroffene schutzlos. Der Rechtsweg biete keinen Rechtsschutz, da eine Klage auf Förderung ohne Rechtsgrundlage von vornherein aussichtslos sei. Im übrigen begründet der Beschwerdeführer die Verfassungsbeschwerde mit Ausführungen zum Anspruch auf Gleichbehandlung.

3

Der Beschwerdeführer beantragt sinngemäß,

4

1. festzustellen, dass die Nichtberücksichtigung des Beschwerdeführers in den Erläuterungen zum Titel 684 01 („Zuschüsse für politische Bildungsarbeit der den Parteien nahestehenden Stiftungen und Bildungswerke“) im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019 vom 18.01.2019 (GVBl. S. 3), beschlossen am 18.12.2018, Einzelplan 07 (Ministerium für Bildung), Kapitel 07 04 (Landeszentrale für politische Bildung), mit Art. 7 Abs. 1 LVerf unvereinbar ist;
2. festzustellen, dass der Beschwerdeführer aus Art. 7 Abs. 1 LVerf einen Anspruch auf anteilige Förderung hat.

Zur Verfassungsbeschwerde hat die Landesregierung am 02.05.2019 Stellung genommen. Sie hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig. Der Beschwerdeführer sei durch das angegriffene Haushaltsgesetz nicht unmittelbar in Grundrechten betroffen. Das ergebe sich daraus, dass das Haushaltsgesetz gemäß § 3 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) Ansprüche weder begründe noch aufhebe. Das Haushaltsgesetz und der mit ihm festgestellte Haushaltsplan ermächtige lediglich die Exekutive, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Setze ein Gesetz für sei-

5

nen Vollzug rechtsnotwendig einen besonderen, vom Willen der vollziehenden Gewalt beeinflussten Vollziehungsakt voraus, so fehle es an der unmittelbaren Betroffenheit. Eine Verfassungsbeschwerde, die sich gegen ein Haushaltsgesetz wendet, sei deshalb unzulässig.

Der Landtag hat von der Möglichkeit zur Stellungnahme keinen Gebrauch gemacht. **6**

2. Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig. Soweit sie sich gegen den Haushaltsplan wendet, fehlt dem Beschwerdeführer die Beschwerdebefugnis (a.). Soweit sie sich gegen die Versagung der beantragten Förderung wendet, ist der Rechtsweg nicht erschöpft (b.). **7**

a. Gemäß Art. 75 Nr. 6 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16.07.1992 (GVBl. S. 600), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.12.2014 (GVBl. S. 494), § 2 Nr. 7, § 47 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht – LVerfGG – vom 23.08.1993 (GVBl. S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.06.2018 (GVBl. S. 162) entscheidet das Landesverfassungsgericht über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch ein Landesgesetz unmittelbar in seinen Grundrechten, grundrechtsgleichen Rechten oder staatsbürgerlichen Rechten verletzt zu sein. **8**

aa. Gegenstand des Antrags zu 1 ist eine Bestimmung des Haushaltsplans, der gemäß Art. 93 Abs. 1 S. 1 LVerf durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird und damit ein Landesgesetz im Sinne des Art. 75 Nr. 6 LVerf, § 2 Nr. 7 LVerfGG ist. Die Formulierungen in den Schriftsätzen des Beschwerdeführers schwanken, bringen jedoch eindeutig zum Ausdruck, dass sich die Verfassungsbeschwerde insoweit, als sie die Feststellung der Unvereinbarkeit der Erläuterungen zum Haushaltsplan mit der Landesverfassung beantragt, gegen den Haushaltsplan richtet. **9**

bb. Dem Beschwerdeführer fehlt hierzu eine Beschwerdebefugnis. Er kann nicht geltend machen, durch die angegriffene Bestimmung des Haushaltsplans unmittelbar in einem Grundrecht oder anderen subjektiven Recht aus der Landesverfassung verletzt zu sein. **10**

aaa. Eine unmittelbare Grundrechtsverletzung durch ein Gesetz setzt voraus, dass das angegriffene Gesetz Rechtswirkungen für den Beschwerdeführer erzeugt. Die gesetzliche Feststellung des Haushaltsplans erzeugt verbindliche Rechtswirkungen, diese sind aber ausschließlich an die ausführende Gewalt des Landes gerichtet. Das Haushaltsgesetz ermächtigt die Exekutive zum Vollzug der im Haushaltsplan festgesetzten Einnahmen und Ausgaben. Rechtswirkungen gegenüber den Bürgern erzeugt der Haushaltsplan nicht. Weder begründet noch beschränkt er Ansprüche oder Verbindlichkeiten des Landes gegenüber Dritten. § 3 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung (LHO) schreibt das ausdrücklich fest, wiederholt damit aber nur, was sich schon aus der verfassungsrechtlichen Funktion des Haushaltsgesetzes ergibt (siehe für das entsprechende Bundesrecht, dessen Grundsätze auf das Landesrecht übertragbar sind, zusammenfassend Werner Heun, in: Grundgesetz. Kommentar, hg. von Horst Dreier, 3. Aufl., Bd. III, 2018, Art. 110 GG, Rn. 29, 31). Ein Grundrechtsträger, **11**

der einen Anspruch auf Leistungen aus dem Landeshaushalt geltend macht, kann daher nicht durch den Haushaltsplan, sondern nur durch eine Regelung oder den Vollzug eines außenwirksamen Gesetzes oder – bei nicht gesetzlich geregelten Leistungen wie hier – durch den Haushaltsvollzug unmittelbar in einem Grundrecht betroffen sein.

bbb. Dass deshalb der Haushaltsplan nicht unmittelbar mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden kann, nimmt den Grundrechtsträgern nicht den Rechtsschutz. Die Versagung von Leistungen kann auf dem Verwaltungsrechtsweg gerichtlich überprüft werden. Die Bindung der Verwaltungsentscheidungen über die Vergabe von Fördermitteln an den Haushaltsplan verdrängt nicht die Grundrechtsbindung der Staatsgewalt und hindert die Gerichte daher auch nicht daran, die Verwaltung zu einer rechtswidrig versagten Leistung zu verurteilen. Gegen die letztinstanzliche Abweisung einer darauf gerichteten Klage ist – nach Maßgabe des Verfassungs- und Verfahrensrechts – die Verfassungsbeschwerde zulässig. Die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers, die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Erfüllung der grundrechtlichen Verpflichtungen der Staatsgewalt zu schaffen, bedarf keiner Durchsetzung in einem besonderen gerichtlichen Verfahren. **12**

b. Gemäß Art. 75 Nr. 8 LVerf, § 2 Nr. 7a, § 47 LVerfGG ist die Verfassungsbeschwerde auch gegen sonstige Akte der öffentlichen Gewalt des Landes statthaft. **13**

aa. Gegenstand dieses Verfahrens kann auch die Versagung einer Förderleistung aus dem Landeshaushalt sein. **14**

bb. Gemäß § 47 Abs. 2 LVerfGG kann die Verfassungsbeschwerde erst nach Erschöpfung des gegen die behauptete Grundrechtsverletzung zulässigen Rechtswegs erhoben werden. Gegen die Versagung einer Förderleistung ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten zulässig. Der Beschwerdeführer hat die Verfassungsbeschwerde erhoben, ohne den Rechtsweg zu beschreiten. Darum ist die Verfassungsbeschwerde auch mit dem Antrag zu 2 unzulässig. **15**

III.

Die Entscheidung über die Gerichtskosten ergibt sich aus § 32 Abs. 1 LVerfGG. **16**

IV.

Die Entscheidung ergeht gemäß § 21 Abs. 1 LVerfGG durch einstimmigen Beschluss. **17**

Franzkowiak

Dr. Waterkamp

Dr. Eckert

Gemmer

Dr. Stockmann

Buchloh

Prof. Dr. Germann