



Max-Planck-Institut, Hansaallee 41, 60323 Frankfurt am Main

An den  
Vorsitzenden des Innen- und  
Rechtsausschusses  
Jan Kürschner MdL  
Per E-Mail: [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)

Prof. Dr. Marietta Auer,  
M.A., LL.M., S.J.D. (Harvard)  
Geschäftsführende Direktorin

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 20/3814

13.10.2024

**Stellungnahme zum  
Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 20/2321  
Änderungsantrag der Fraktion des SSW – Drucksache 20/2347  
Änderungsantrag der Fraktion der FDP – Drucksache 20/2362**

Zu den drei vorgelegten Gesetzentwürfen zur Änderung von § 44 der Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein nehme ich wie folgt Stellung:

1. Der Gesetzentwurf sowie die beiden Änderungsanträge machen sich allesamt den in dieser Sache gutachterlich erteilten Rechtsrat (Umdruck 20/3463) zu Eigen, dass eine Antidiskriminierungsklausel zu ihrer Wirksamkeit einer gesetzlichen Grundlage bedarf, deren richtiger systematischer Standort das Landeshaushaltsrecht ist. Diese Einschätzung teile ich grundsätzlich. Zum einen bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, da das von einer Antidiskriminierungsklausel geforderte Bekenntnis zu verfassungsrechtlichen Grundwerten stets zumindest einen Eingriff in die durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützte negative Meinungs- und Bekenntnisfreiheit darstellt. Dieser Eingriff dürfte sich jedoch wie im o.g. Rechtsgutachten ausgeführt durch kollidierendes Verfassungsrecht rechtfertigen lassen, so dass der vom Gesetzgeber ins Auge gefasste Weg jedenfalls grundsätzlich gangbar erscheint. Zum anderen handelt es sich bei der hier gewählten Lösung einer bloßen Ermächtigungsgrundlage im allgemeinen Haushaltsrecht, von der die jeweiligen Zuwendungsgeber nicht notwendig Gebrauch machen müssen, um eine ausgesprochen geschickte Konstruktion, die sich im Vergleich mit der direkten Anordnung einer Antidiskriminierungsklausel im Kulturbereich als das sowohl weiterreichende als auch mildere Mittel darstellt.
2. Dennoch bleiben durchgreifende Bedenken gegen alle drei Entwürfe bestehen, da sich die fundamentale und verfassungsrechtlich bedenkliche Unbestimmtheit der Kriterien, die jeweils zur Versagung der Förderung mit Landesmitteln führen sollen, durch keine der drei vorgelegten Textfassungen vermeiden lässt. Dies wirft wiederum die grundsätzliche Frage auf, ob Antidiskriminierungsklauseln überhaupt – selbst in der hier gewählten Konstruktion einer bloßen Ermächtigungsgrundlage – ein geeignetes Mittel darstellen, um verfassungsfeindliche Tendenzen im Kulturbetrieb wirksam zu bekämpfen oder ob ein solches Gesetz, wie in der Landtagsdebatte vom 17. Juli 2024 mehrfach geäußert wurde, im Ergebnis nur „gut gemeint“, aber nicht gut gemacht wäre. Im Einzelnen:
3. Der **Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 20/2321** – macht im geplanten § 44 Abs. 1 S. 5 der Haushaltsordnung erstens das Bekenntnis zu einer „vielfältigen Gesellschaft“ sowie zweitens die Ablehnung von Diskriminierung, Ausgrenzung und Antisemitismus zur Fördervoraussetzung. Schon



einzelnen betrachtet ist die Operationalisierbarkeit dieser Kriterien indessen zweifelhaft. So ist unklar, was unter einer „vielfältigen Gesellschaft“ jenseits der Gewährleistung der Art. 1 und 3 GG zu verstehen ist bzw. wie staatliche Stellen davon bei Förderentscheidungen einen nachvollziehbaren, rechtssicheren Gebrauch machen sollen. Hinzu kommt, dass § 44 Abs. 1 S. 6 eine gesonderte Ermächtigungsgrundlage für die vom Antragsteller abzugebende Erklärung enthält. § 44 Abs. 1 S. 5 fordert also im Umkehrschluss von staatlichen Stellen, nach eigenem Ermessen Einschätzungen darüber zu treffen, ob es „bekannt“ oder „offensichtlich“ ist, dass ein Zuwendungsempfänger sich zu einer „vielfältigen Gesellschaft“ bekennt. Das auf den ersten Blick mildere Mittel der bloßen Ermächtigungsgrundlage könnte sich damit auf den zweiten Blick auf der Grundlage von Art. 3 Abs. 1 GG als praktisch undurchführbar erweisen, weil mangels Definierbarkeit der „vielfältigen Gesellschaft“ auch das Bekenntnis zu einer solchen keinesfalls als „bekannt“ oder „offensichtlich“ unterstellt werden kann, so dass Antragsteller, denen eine solche Einordnung verwehrt wird, darin mit gutem Grund einen Gleichheitsverstoß erkennen werden. Kumulativ macht § 44 Abs. 1 S. 5 zudem die Ablehnung von Diskriminierung, Ausgrenzung sowie von Antisemitismus zur Fördervoraussetzung. Dabei ist indessen nicht nur unklar, wie sich diese Kriterien zum vorangegangenen Bekenntnis zur „vielfältigen Gesellschaft“ verhalten – so sind zwischen beiden Normteilen Widersprüche vorstellbar, die im Entwurf nicht adressiert werden –, sondern diese Begriffe bleiben ihrerseits undefiniert und ungeklärt. Nur hingewiesen sei auf die zahlreichen aus der aktuellen Diskussion bekannten Auslegungsschwierigkeiten des Antisemitismusbegriffs, die sich durch die Vermeidung einer Definition auf der Ebene des Gesetzeswortlauts nicht umgehen lassen. Bei alledem stellt sich die grundsätzliche Frage, ob sich der Gesetzgeber darauf einlassen will, auf der Grundlage von Generalklauseln politische Vorgaben für die Richtigkeit von Bekenntnissen aufzustellen oder ob hier nicht eine Grenze legitimer politischer Gestaltung erreicht ist.

4. Dem **Änderungsantrag der Fraktion des SSW – Drucksache 20/2347** – gelingt es, einige der soeben erörterten Schwierigkeiten zu vermeiden. Insbesondere vermeidet der Entwurf durch direkten Rekurs auf die Diskriminierungsverbote und Inklusionsgebote des Grundgesetzes und der Landesverfassung die Generalklausel der „vielfältigen Gesellschaft“ sowie die Auslegungsschwierigkeiten des Antisemitismusbegriffs. Zudem kommt er ohne Bekenntnisklausel aus. Allerdings bleibt weiterhin unklar, was die Begriffe „bekannt“ und „offensichtlich“ bedeuten sollen. Hinzu kommt die Unschärfe der nachfolgenden Wendung „sich nicht gegen den Inhalt der Bestimmungen [...] richten“. In Frage stellen kann man schließlich die selektive Auswahl der in Bezug genommenen Artikel des Grundgesetzes und der Landesverfassung.
5. Der **Änderungsantrag der Fraktion der FDP – Drucksache 20/2362** – formuliert noch knapper und vermeidet damit abermals einige Schwierigkeiten der anderen Entwürfe. Zudem hat die hier erwogene Gestaltung, die direkt auf die freiheitliche demokratische Grundordnung verweist und Art. 3 und 4 GG lediglich als Regelbeispiele erwähnt, den Vorzug, dass das Regelungsziel – die Versagung der Gewährung von Zuwendungen an Empfänger, die die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpfen – unmittelbar im Gesetz angesteuert wird. Der Änderungsantrag der FDP zeigt indessen nochmals das normative Paradoxon, unter dem das Regelungsmodell aller drei Entwürfe leidet: Das Grundgesetz lässt es insbesondere im Rahmen der Meinungs- und Pressefreiheit zu, der freiheitlichen demokratischen Grundordnung auch kritisch und sogar ablehnend gegenüberzustehen. Ein „Verstoß“ gegen diese liegt darin gerade nicht. Wie dieser Begriff damit jenseits von Art. 9 Abs. 2 und 21 Abs. 2, 3 GG konkret ausgefüllt werden soll, ohne wiederum in eine Bekenntnispflicht umzuschlagen, ist schwer zu sehen.