



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzender des  
Innen- und Rechtsausschusses des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Jan Kürschner, MdL  
Landeshaus  
24105 Kiel

**Per E-Mail:**

[innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen  
P

Telefon 0431 988-0  
Durchwahl 988-8900

Datum  
22.10.2024

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein**

Gesetzesentwurf 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

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

der Landesrechnungshof dankt für die Gelegenheit, zu der im Gesetzesentwurf der regierungstragenden Fraktionen vorgesehenen Änderung des § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) Stellung zu nehmen.

Sowohl der von den Fraktionen CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegte Entwurf als auch die dazu vorliegenden Änderungsanträge der Fraktionen von SSW und FDP haben zum Gegenstand, im Haushaltsrecht des Landes eine sog. „Antidiskriminierungsklausel“ zu implementieren. Dabei weichen die Vorschläge inhaltlich nicht unerheblich voneinander ab. Während der Entwurf der regierungstragenden Fraktionen den Zuwendungsempfängern ein ausdrückliches Bekenntnis zu bestimmten Haltungen abfordert, sehen die Anträge der anderen Fraktionen lediglich vor, dass mit

Handlungen oder Äußerungen gegen bestimmte Werte und Normen des Grundgesetzes bzw. der Landesverfassung nicht verstoßen werden soll. Gemeinsam ist den 3 Vorschlägen aber die Zielrichtung: Es soll eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen werden, zukünftig Zuwendungen verweigern oder widerrufen zu können, sollte der (mögliche) Zuwendungsempfänger den dort formulierten Anforderungen nicht genügen. Erkennbar soll damit u. a. ermöglicht werden, Institutionen, die offen mit antisemitischen Positionen oder Aktionen in Erscheinung treten, den Weg zu staatlichen Subventionen zu verstellen. Der Landesrechnungshof versteht diesen Ansatz und hält das hinter dem Gesetzentwurf stehende Motiv für aller Ehren wert. Er sieht sich aber auch in der Verantwortung, auf die problematischen Aspekte des zur Umsetzung gewählten Wegs deutlich hinzuweisen, insbesondere auf sich stellende verfassungsrechtliche Fragen sowie die Folgen für die Verwaltungspraxis.

Im Einzelnen:

Zuwendungsrechtliche Entscheidungen sind sowohl nach Bundes- als auch nach Landesrecht bisher an Ziel und Zweck der einzelnen Förderung ausgerichtet. Eine im allgemeinen Haushaltsrecht gesetzlich verankerte Verknüpfung von Förderentscheidungen mit Aspekten, die keinen Bezug zum Zweck der Förderung haben, wäre ein Novum im bundesdeutschen Recht.

Mit Blick auf die Rechtsprechung bestehen Zweifel, ob eine derartige Verknüpfung in dieser „Grundsätzlichkeit“ und für potenziell alle Förderbereiche überhaupt zulässig wäre. Das Bundesverwaltungsgericht hat 2022 entschieden (dort ging es um Anhänger der Lehren der „Scientology-Organisation“), dass es u. a. gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 und 3 GG) verstößt, wenn die Bewilligung einer Zuwendung im Bereich der Elektromobilität von einer Erklärung zu Religion oder Weltanschauung abhängig gemacht wird (BVerwG, Urt. vom 06.04.2022 - Az. 8 C 9.21, DÖV 2023, 36 (38)). Das Gericht begründet diesen Verstoß u. a. mit dem Fehlen eines Bezugs zwischen dem Grund für den Ausschluss von der Förderung und den Zielen der Förderung. Unabhängig von der Frage, ob es für ein solches Vorgehen einer gesetzlichen Grundlage bedurft hätte, betont das Gericht in seiner Begründung, dass *„der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt“* sein müsse. Dies gelte im Rahmen von Richtlinien ebenso wie für das Handeln des Gesetzgebers: *„Subventionen müssen sich gemeinwohlbezogen rechtfertigen lassen, sollen sie vor dem Gleichheitssatz Bestand haben.“* Im Lichte dieser Entscheidung erscheint es jedenfalls zweifelhaft, ob die Gewährung von Zuwendungen im

Landeshaushaltsrecht ohne jegliche weiteren Vorgaben allein vom Verzicht auf diskriminierende Verhaltensweisen in sämtlichen Wirkungsfeldern einer Person oder Organisation abhängig gemacht werden darf. Ein solcher sachlicher Zusammenhang zwischen dem nicht-diskriminierenden Verhalten eines potenziellen Zuwendungsempfängers und dem Förderzweck, wie ihn die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nahelegt, wird in keinem der Entwürfe gefordert.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur ist gegen die zitierte Entscheidung allerdings auch Kritik geäußert worden (Kühner/Unterreitmeier, DÖV 2023, 26, (31 ff.)): Wenn Extremisten von freiwillig gewährten Förderleistungen ausgeschlossen würden, werde damit das Verfassungsprinzip der „streitbaren Demokratie“ als hochrangigem Gemeinschaftswert von Verfassungsrang verwirklicht. Dies sei auch im Anwendungsbereich des Gleichheitssatzes zu berücksichtigen, weshalb ein objektiver Zusammenhang zwischen Ausschlussgrund und Förderzweck in diesem Fall nicht geboten sei. Für die hier zu bewertenden Formulierungen greift diese Argumentation indes nicht. Denn weder im Gesetzentwurf noch in den Änderungsanträgen werden Extremismus oder verfassungsfeindliche Bestrebungen als notwendige Voraussetzung für den Ausschluss von einer Förderung genannt. Vielmehr sollen bereits einzelne diskriminierende Verhaltensweisen ausreichen, ohne dass diese einen definierten „Schweregrad“ erreichen müssten. Ein mit Verfassungsrang ausgestattetes Ziel, auch im Verhältnis der Bürger untereinander jedwede Form von diskriminierendem Verhalten zu unterbinden, gibt es jedoch nicht. Für den Landesrechnungshof bleibt daher fraglich, ob eine Durchbrechung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in der hier beabsichtigten Weise verfassungsrechtlich zu rechtfertigen wäre. Zu bedenken ist dabei: Diskriminierende Äußerungen oder Verhaltensweisen sind - unterhalb der Strafbarkeitsgrenze und außerhalb spezieller Normen - in Deutschland bisher grundsätzlich erlaubt. Gesetzliche Diskriminierungsverbote gibt es für den Bürger bisher nur im Rahmen von sachlich begrenzten (und sachlich begründeten) Ausnahmen (z. B. im Rahmen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes vom 14.08.2006, BGBl. I, S. 1897, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2023, BGBl. I, S. 414).

Nicht unberücksichtigt bleiben sollte deshalb auch, dass der mit dem Gesetzesvorhaben beabsichtigte Ausschluss bestimmter Personen von staatlicher Förderung diese ihrerseits in vielen Lebensbereichen und bei der Ausübung einer Vielzahl geschützter Freiheiten nachteilig betreffen kann, z. B. in der Meinungs- oder Kunstfreiheit, der religiösen Überzeugung, Berufsfreiheit, Nutzung privaten Eigentums oder auch in der

allgemeinen Handlungsfreiheit. Der Landesrechnungshof hält es für nicht ausgeschlossen, dass dies auch zu Eingriffen in diese Grundrechte führen könnte, die einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürften.

Erhebliche Bedenken gegen die geplante Regelung hat der Landesrechnungshof auch in Bezug auf die Ausgestaltung als Ermessensregelung. Danach bliebe es letztlich der ausführenden Verwaltung überlassen, zu entscheiden, in welchen Fällen von dieser Regelung Gebrauch gemacht werden soll bzw. darf. In der Begründung ihres Gesetzesentwurfs weisen die einbringenden Fraktionen selbst darauf hin, dass dies nicht bei jeder Förderung zulässig sein dürfte (Drs. 20/2321, S. 4). Konkretisierende ermessensleitende Hinweise sind der Begründung aber nicht zu entnehmen. Es ist widersprüchlich, wenn - nach Auffassung des Landesrechnungshofs durchaus zu Recht - einerseits jedenfalls eine gesetzliche Grundlage für eine Antidiskriminierungsklausel für erforderlich gehalten wird, andererseits dann aber offen bleibt, für welche Konstellationen diese Klausel gelten soll - bzw. in welchen sie gerade nicht zur Anwendung gelangen dürfte. Wenn das „ob“ bestimmter hoheitlicher Maßnahmen einem Gesetzesvorbehalt unterliegt, dann kann das betreffende Gesetz diese wesentliche Frage der Umsetzung nicht wiederum ins Ermessen der Verwaltung stellen (vgl. Sommermann in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage, Art. 20 Rn. 273 m. w. N.), zumal erst durch diese Verwaltungsentscheidung die Grundrechte der potenziellen Zuwendungsempfänger konkret betroffen werden.

Schlussendlich bleiben auch zahlreiche offene Auslegungs- und Verfahrensfragen. Auch diese sind verfassungsrechtlich relevant, soweit sie Zweifel an der unter rechtsstaatlichen Aspekten erforderlichen „Bestimmtheit“ der geplanten Regelungen aufkommen lassen. Rein praktisch werden diese Fragen aber auch die Anwendung der zu schaffenden Regelungen erschweren. Auch wenn die Landesregierung für verschiedene Begriffe in der Gesetzesbegründung Auslegungshinweise bietet, bleibt in allen 3 Entwürfen dennoch vieles ungeklärt, z. B.:

- Was bedeutet „bekannt“ und „offensichtlich“ und für wen muss etwas bekannt oder offensichtlich sein? Müsste nicht die Haltung oder ein Verhalten „an sich“ entscheidend sein und nicht der Umstand, was wem bekannt ist?
- Wann liegt ein „bekennen“, ein „ablehnen“, ein „sich gegen... stellen“ oder ein „sich gegen... richten“ vor? Sind dafür mündliche oder schriftliche Äußerungen konkreter Personen erforderlich oder könnten auch Verhaltensweisen, wie z. B. die Teilnahme an bestimmten Demonstrationen, ausreichen?

- Durch welche Verhaltensweisen verstößt man als Bürger oder Organisation gegen Art. 3 oder Art. 4? Da diese Grundgesetznormen grundsätzlich nur den Staat im Verhalten gegenüber seinen Bürgern binden, müsste präzisiert werden, welche Verhaltensweisen in welchen Lebens- und Wirkungsbereichen gemeint sind. Die Bezugnahme auf das Grundgesetz schafft insoweit auch keine Klarheit.
- Auf wessen Verhalten bzw. wessen Haltung kommt es an, wenn juristische Personen betroffen sind? Werden mit einer solchen Klausel bestimmte Religionsgemeinschaften und die ihnen angegliederten Wohlfahrtsorganisationen grundsätzlich von einer Förderung ausgeschlossen?
- Welchen rechtlichen oder praktischen Vorteil soll die nach dem Entwurf der regierungstragenden Fraktionen mögliche zusätzliche „Erklärung über diese Haltungen“ haben? Soll diese Erklärung Recherchen der bewilligenden Behörde zu den Voraussetzungen des 1. Satzes ersetzen oder sogar bereits gewonnene Erkenntnisse korrigieren können? Soll der Gegenstand der Erklärung als subventionserhebliche Tatsache (§ 264 StGB) gewertet werden?
- Gelten die definierten Anforderungen nur für den Zeitpunkt der Förderentscheidung oder wirken sie in die Vergangenheit und die Zukunft? Wenn ja, in welcher Weise und wie lange? Wie ist mit erkennbaren oder behaupteten Änderungen in der „Haltung“ umzugehen?

Da grundsätzlich alle Förderentscheidungen des Landes von der geplanten Regelung betroffen sein können, würden diese ungeklärten Fragen in weite Teile der Verwaltungspraxis getragen. Ihre Klärung würde auf jeden Fall zu einem erheblichen Mehraufwand in der Verwaltung führen - von der rechtlichen Unsicherheit ganz abgesehen. Zudem besteht die Gefahr, dass auch unrichtigen Anschuldigungen aus der Bevölkerung, durch Konkurrenten, Querulanten oder im schlimmsten Fall von ihrerseits verfassungsfeindlich eingestellten Akteuren nachgegangen werden muss. Unabhängig von der Frage, ob auch solche Entwicklungen in Kauf genommen werden sollen, könnte sich der Verwaltungsaufwand in diesem Fall nochmals deutlich erhöhen. Zu bedenken ist dabei, dass die bloße Entgegennahme eines Formulars, in dem eine Beachtung der Antidiskriminierungsklausel durch den potenziellen Zuwendungsempfänger bejaht wird, ohne dass die Verwaltung weitergehend tätig wird, die gesamte Regelung ad absurdum führen würde und man dann jenseits von ihrer rein symbolischen Wirkung gänzlich auf sie verzichten könnte.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der sehr großen Zahl potenziell betroffener Verwaltungsverfahren sowie der zu befürchtenden gerichtlichen Auseinandersetzungen wäre der Zuwachs an Bürokratie erheblich. Angesichts der ebenso erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die geplante Gesetzesänderung empfiehlt der Landesrechnungshof, auch den wissenschaftlichen Dienst des Landtages um seine juristische Einschätzung zu bitten.

Mit freundlichen Grüßen  
gez. Dr. Gaby Schäfer