

FHVD Rehmkamp 10 24161 Altenholz

Herrn  
Jan Kürschner  
Vorsitzender des Innen- und Rechtsausschusses  
des Landes Schleswig-Holstein  
Landeshaus  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Der Präsident

Privat-Dozent  
Dr. Jens T. Kowalski  
Tel.: 0431-3209 201  
E-Mail: [leitung@azv-sh.de](mailto:leitung@azv-sh.de)

23. Oktober 2024

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein [Änderung von § 44: Beschränkung von Zuwendungen auf sich zu gesellschaftlicher Vielfalt, Antidiskriminierung und gegen Antisemitismus bekennende Empfänger]**

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

Sehr geehrter Herr Kürschner,

zum o.g. Betreff bedanke ich mich für die Beteiligung und übersende Ihnen die Stellungnahme der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung (FHVD) in der Anlage.

Für ergänzende Erörterungen stehe ich Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Kowalski

Priv.-Doz. Dr. Jens T. Kowalski  
Präsident der FHVD

Anlage:

Stellungnahme der FHVD (Verfasserin: Prof. Dr. Edna Rasch) zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein

Prof. Dr. Edna Rasch  
Vizepräsidentin  
Dekanin Fachbereich Allgemeine Verwaltung

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der  
Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein [Änderung von § 44: Beschränkung von  
Zuwendungen auf sich zu gesellschaftlicher Vielfalt, Antidiskriminierung und gegen  
Antisemitismus bekennende Empfänger]  
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 rechtlichen Fragestellungen, die die o.a. Gesetzentwürfe betreffen, liegen aus juristischer Sicht bereits vertiefte Erörterungen vor.<sup>1</sup> Daher konzentriert sich die nachfolgende Stellungnahme auf einige wenige Aspekte aus der Sicht einer Hochschule für den öffentlichen Dienst:

### **1. Anmerkungen zur Gesetzesbegründung**

Eine umfassende Gesetzesbegründung einschließlich einer transparenten Offenlegung der gesetzgeberischen Ziele im Gesetzgebungsverfahren ist von erheblicher Bedeutung für die rechtliche Prüfung vor Erlass eines Gesetzes und zudem ein wichtiges Mittel zur Entbürokratisierung.<sup>2</sup> Bei der Planung von Rechtsvorschriften in Schleswig-Holstein sind diese daher im Interesse der Begrenzung von Normen auf ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit zu prüfen und einem Nachhaltigkeitscheck zu unterziehen.<sup>3</sup> Wenn die Ergebnisse dieser Prüfungen zudem in der Gesetzesbegründung dargelegt werden, kann dies allen am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Stellen helfen, dies aus verschiedenen Perspektiven kritisch zu beleuchten, und zur Vermeidung eventuell unzweckmäßiger Normen beizutragen. Zudem hilft eine klar formulierte gesetzgeberische Zielstellung allen für die Umsetzung der Norm zuständigen Stellen und verringert Unsicherheiten bei der Normanwendung. Eine fundierte Begründung zu einem Gesetzentwurf einschließlich einer ausführlichen

---

<sup>1</sup> Vgl. Ambos, Kai, Barskanmaz, Cengiz, Frankenberg, Günter, Goldmann, Matthias, Mangold, Anna Katharina, Markard, Nora, Michaels, Ralf, Montag, Jerzy; Wihl, Tim: *Antidiskriminierungsklauseln im Zuwendungs- und Förderungsrecht: Rechtliche Überlegungen*, *VerfBlog*, 2024/5/16, <https://verfassungsblog.de/antidiskriminierungsklauseln-im-zuwendungs-und-forderungsrecht/>, DOI: [10.59704/e2af8954891e5a92](https://doi.org/10.59704/e2af8954891e5a92); Möllers, Grundrechtliche Grenzen und grundrechtliche Schutzgebote staatlicher Kulturförderung, Gutachten 2022.

<sup>2</sup> Vgl. Eichhorn, Legalismus, Bürokratismus und Beamtentum, DVP 12/2023, S. 480 ff.

<sup>3</sup> Punkt 1.1 der Richtlinien über Gesetz- und Verordnungsentwürfe vom 29.11.2013, zuletzt geändert am 28. Juni 2018.

Gesetzesfolgenabschätzung und Abwägung möglicher Alternativen ist außerdem wichtig für das Vertrauen in die Normensetzung sowie aufgrund des Gebots der „Normenwahrheit“<sup>4</sup>.

Diese Anforderungen erfüllt weder der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen noch die beiden Änderungsanträge in Gänze.

Der Entwurf der Regierungsfractionen enthält in seiner Begründung im Wesentlichen rechtstechnische Ausführungen. Zum eigentlichen, für die Praxis erhofften Ziel und möglichen Auswirkungen der beabsichtigten Regelung sowie dem - aus Sicht der Hochschule für Verwaltung besonders relevanten - mit der Norm erwarteten Umsetzungsaufwand findet sich in der Begründung nichts.

Dies wäre aber wichtig, weil die Prüfung eventueller Grundrechtseinschränkungen insbesondere hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit u. a. in Bezug auf die konkrete gesetzliche Zielstellung zu beurteilen ist. Diesen Aspekt berücksichtigt auch das zugrundeliegende Rechtsgutachten der Anwaltskanzlei Weissleder.Ewer vom 20.02.2024 nicht hinreichend, weshalb die Schlussfolgerungen des Gutachtens insofern unvollständig sind und methodisch nicht überzeugen.

Das verfolgte gesetzgeberische Ziel ist außerdem nicht offensichtlich und eindeutig, die fehlende Begründung dazu also nicht entbehrlich. Auf den ersten Blick erscheint die vermeintliche Zielrichtung vielleicht naheliegend. Bei näherem Hinsehen jedoch nicht mehr. Vielmehr gibt der Regierungsentwurf Anlass zu verschiedenen Spekulationen hinsichtlich der Zielstellung. Das zeigt außerdem der Änderungsantrag der Fraktion des SSW, der auf Seite 2 von „weitergehenden politischen Zielen“ spricht, die „willkürlich“ wären.

Anhand der konkreten Zielstellung wäre zu hinterfragen, ob das gewählte Mittel zur Zielerreichung überhaupt geeignet ist. Ein ungeeignetes Mittel kann keine Grundrechtsbeeinträchtigungen rechtfertigen. Zwar hat der Gesetzgeber bei der Wahl seiner Mittel generell einen weiten Spielraum. Je stärker mögliche Grundrechtseingriffe ausfallen, desto eingehender muss sich der Gesetzgeber im Vorhinein jedoch Gedanken um die Eignung der gewählten Mittel zur Zielerreichung und eventuell gegenläufige tatsächliche Konsequenzen machen. Bei einer solchen Folgenabschätzung wäre hier zu fragen, welche positiven Wirkungen tatsächlich von der geplanten Änderung des § 44 LHO zu erwarten wären und andererseits, welche möglicherweise negativen Auswirkungen auf die freie Meinungsbildung in einer offenen Gesellschaft die Regelung haben könnte und welche Missbrauchsgefahren eventuell mit ihr verbunden wären und zum verfolgten Ziel gegenläufige

---

<sup>4</sup> Vgl. Breuer, Die staatliche Wahrheitspflicht, NVwZ 19/2024, S. 1461 f. Vgl. für die Bundesgesetzgebung außerdem §§ 42, 43, 44 Gemeinsame Geschäftsordnung Bundesministerien; für Schleswig-Holstein siehe insbesondere Punkt 1.1 der Richtlinien über Gesetz- und Verordnungsentwürfe vom 29.11.2013, zuletzt geändert am 28. Juni 2018.

Wirkung haben könnten. Dabei wäre zu beachten, dass eine offene Gesellschaft gerade an Kontroversen wächst und der Austausch über vielfältige Meinungen – oberhalb der Grenze der Strafbarkeit – elementares Wesensmerkmal einer offenen Demokratie ist.

Jedenfalls ist für die fundierte rechtliche Beurteilung und zugleich für einen demokratischen Gesetzgebungsprozess zu fordern, dass eine Gesetzesinitiative die tatsächliche Problemlage, auf die mit einem neuen oder ergänzten Gesetz reagiert werden soll, und die mit dem Gesetz verbundenen Ziele, eventuelle Alternativen und zu die zu erwartenden Folgen gründlich prüft und transparent darlegt.

Das zugrundeliegende Rechtsgutachten der Anwaltskanzlei Weissleder.Ewer vom 20.02.2024 erwägt keine anderen Mittel, als die Abfrage der Gesinnung.<sup>5</sup> In der wissenschaftlichen Diskussion sind demgegenüber verschiedene alternative Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt worden.<sup>6</sup> Diesen Optionen sollte unbedingt auch für Schleswig-Holstein näher nachgegangen werden.

## **2. Umsetzungsprobleme zu erwarten**

Sollte der Gesetzentwurf wie vorgelegt verabschiedet werden, wäre mit erheblichen Schwierigkeiten für die umsetzenden Stellen zu rechnen, was Kapazitäten der Exekutive erfordern und binden würde. Der Ressourceneinsatz der Verwaltung ist angesichts zunehmend knapper werdender Personalressourcen der Verwaltung ein wichtiger Faktor, der politisch nicht vernachlässigt werden sollte. Der Gesetzentwurf gibt zum Umsetzungsaufwand leider keine Prognosen an.

Die Bedenken hinsichtlich der Umsetzbarkeit ergeben sich zudem daraus, dass erwartbar rechtlich, wissenschaftlich und politisch hoch umstrittene Entscheidungen in das Ermessen der Verwaltung gestellt und auf diese verlagert werden würden. Die nötige Ermessensprüfung könnte im Einzelfall aufwendige Sachverhaltsprüfungen erfordern. Diese könnten sich auch auf Bewertungen von vergangenen Meinungsäußerungen oder vorhandenen (künstlerischen) Werken etc. beziehen, um die von der Norm verlangte Einschätzung zu begründen (es wäre daher nicht nur das Vorfeld künstlerischer Tätigkeit betroffen, wie das Rechtsanwaltsgutachten auf S. 44 behauptet).

Von der Verwaltung würde damit verlangt werden, eine im öffentlichen, politischen und wissenschaftlichen Diskurs geführte Kontroverse auf Umsetzungsebene zu lösen. Dafür ist die

---

<sup>5</sup> S. 31 des Gutachtens der Anwaltskanzlei Weissleder.Ewer vom 20.02.2024.

<sup>6</sup> Vgl. Fn. 1.

Exekutive nicht der richtige Ort; derartiges sollte und kann nicht von der Verwaltung verlangt werden.

### **3. Aspekte aus Hochschulsicht**

Die unterschiedlichen Stellungnahmen aus der Wissenschaft<sup>7</sup>, die in vielen Punkten andere Positionen vertreten als das Rechtsgutachten der Anwaltskanzlei Weissleder.Ewer vom 20.02.2024, sowie die politische Diskussion zum Thema zeigen, wie umstritten die Thematik insgesamt ist. Dass dies schon deswegen nicht auf die Verwaltung delegiert werden sollte, wurde oben bereits erläutert.

Aus Sicht einer Hochschule ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass alle Versuche politischer bzw. gesetzlicher Diskurseinschränkungen, auch wenn sie sich zunächst nur auf bestimmte Anwendungsbereiche beziehen mögen, negative Auswirkungen auf eine differenzierte, offene Meinungsbildung insgesamt und auf den wissenschaftlichen Diskurs an Hochschulen haben können.

Es ist daher angesichts der zur Verfügung stehenden alternativen Handlungsmöglichkeiten kritisch zu hinterfragen, ob die vorliegende Gesetzesinitiative für die Bekämpfung von Diskriminierung und Antisemitismus nicht eher hinderlich wäre.

### **4. Ergebnis**

Die Umsetzung der Gesetzesvorhaben erfordert aus hochschulischer Sicht eine noch erheblich weitergehende Befassung. Die Entwicklung einer fundierten Begründung und Folgeneinschätzung eines solchen grundrechtsrelevanten Vorhabens einschließlich der damit verbundenen Konsequenzen für die Verwaltungspraxis sollte im Rahmen einer hinreichend transparenten Auseinandersetzung erfolgen.

Altenholz, 21.10.2024

gez. Rasch

Prof. Dr. Edna Rasch

---

<sup>7</sup> Vgl. Fn. 1.