

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 20/3885



**Lorenz-von-Stein-**  
**Institut**

für Verwaltungswissenschaften

Lorenz-von-Stein-Institut | Leibnizstraße 2 | 24118 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

- per E-Mail: [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de) -

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

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

in der Anlage erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu dem oben genannten Gesetzentwurf. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen sehr. Sollte weiterer Erörterungsbedarf bestehen, stehen wir dem Ausschuss gerne zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Christoph Brüning  
gf. Vorstand

Prof. Dr. Utz Schliesky  
Vorstand

Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Leibnizstraße 2 | 24118 Kiel | Tel: +49 (431) 880 45 42 | Fax: +49 (431) 880 73 83

E-Mail: [institut@lvstein.uni-kiel.de](mailto:institut@lvstein.uni-kiel.de) | [www.lvstein.uni-kiel.de](http://www.lvstein.uni-kiel.de)

Vorstand: Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts Prof. Dr. Christoph Brüning (gf.) |  
Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky | Prof. Dr. Sebastian Köhne



## **Stellungnahme**

### **Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein – Drucksache 20/2321**

sowie zu dem **Änderungsantrag** der Fraktion des SSW – **Drucksache 20/2347**  
und dem **Änderungsantrag** der Fraktion der FDP – **Drucksache 20/2362**

Mit Schreiben vom 10. September 2024 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften die Gelegenheit gegeben, zu dem oben genannten Gesetzentwurf sowie den zugehörigen Änderungsanträgen Stellung zu nehmen. Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich wie folgt:

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht vor, § 44 LHO SH dahingehend zu ändern, dass die Gewährung von Zuwendungen unter die Voraussetzung gestellt werden kann, dass nur solche Zuwendungsempfängerinnen oder Zuwendungsempfänger gefördert werden, „von denen bekannt ist oder bei denen offensichtlich ist, dass sie sich zu einer vielfältigen Gesellschaft bekennen und gegen jedwede Diskriminierung und Ausgrenzung stellen und jede Form von Antisemitismus ablehnen“. Außerdem soll von der Empfängerin bzw. dem Empfänger eine Erklärung über diese Haltung verlangt werden können. Vergleichbare Antidiskriminierungsklauseln gibt es beispielsweise bereits in der Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Kulturprojekten. Diese entsprechen in etwa dem Wortlaut der infragestehenden Änderung. Die dem Gesetzentwurf zugrundeliegende Antidiskriminierungsklausel soll zukünftig nicht nur für den Bereich der Kulturförderung, sondern für alle staatlichen Förderungen gelten und bedarf zudem wegen der hohen Grundrechtsrelevanz eines parlamentarischen



Gesetzes, das mit § 44 LHO SH geschaffen werden soll. Die hinter der Änderung des § 44 LHO SH stehende Idee, Diskriminierungsschutz und Vielfaltsförderung in die Vergabepraxis für staatliche Zuwendungen einzubinden, ist im Kern begrüßenswert und kann ein wichtiges Signal für gesellschaftliche Werte darstellen. Jedoch gestaltet sich die praktische Umsetzung dieser Idee im Zuwendungsrecht ausgesprochen schwierig, weswegen aus den nachfolgenden Gründen von der geplanten Änderung in den vorgeschlagenen Formen abzuraten ist.

## **I. Zuwendungszweckfremde Ziele**

Die geplante Gesetzesänderung erscheint vor dem Hintergrund, dass sie dem Zuwendungszweck fremde Ziele verfolgt, problematisch. Zwar ist dem Ansatz darin zuzustimmen, dass eine diskriminierende politische Haltung und speziell Rechtsextremismus eine Gefahrenquelle für die freiheitliche demokratische Grundordnung darstellt. Dennoch ist infrage zu stellen, ob die Erreichung einer größeren gesellschaftlichen Vielfalt durch die Förderung von Antidiskriminierung ein Ziel ist, dessen Umsetzung im Zuwendungsrecht sachgerecht ist.

### **1. Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit**

Das übergeordnete Ziel von Zuwendungen in dem Verhältnis des Staates zu Bürgerinnen und Bürgern besteht darin, öffentliche Mittel möglichst sparsam, wirtschaftlich und zweckgebunden zu verwenden.<sup>1</sup> Eine Bewertung der gesellschaftlichen Haltung der Zuwendungsempfängerin bzw. des Zuwendungsempfängers geht über eine rein finanzielle und organisatorische Betrachtung, die dem Zuwendungsrecht zugrundeliegt, hinaus. Nach dem geplanten Gesetzentwurf könnten Unternehmen oder Personen von einer Zuwendung wegen ihrer politischen Überzeugung ausgeschlossen werden, obwohl sie im Vergleich zu

---

<sup>1</sup> Vgl. § 23 LHO SH.



Mitbewerberinnen und Mitbewerbern geeigneter sein könnten, den Zuwendungszweck zu erfüllen. Dem lässt sich zwar entgegenhalten, dass die in dem Entwurf der Gesetzesänderung aufgeführten Werte von Verfassungsrang sind, da die Vielfalt der Gesellschaft, Antidiskriminierung und der Schutz von Minderheiten in den Art. 3 und 4 GG angelegt sind. Das von der LHO SH geschützte und verfolgte Interesse, Landesmittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden muss daher grundsätzlich im Lichte dieser Grundrechte ausgelegt werden, weswegen es in der Einzelfallbetrachtung gerechtfertigt sein kann, die Zuwendungsempfängerin bzw. den Zuwendungsempfänger auszuwählen, der zwar das Landesinteresse aus rein wirtschaftlicher Sicht weniger gut erfüllt, die oder der aber den verfassungsrechtlich garantierten Rechten und Werten (mehr) entspricht. Bei Zuwendungen steht jedoch – ähnlich wie bei der Vergabe öffentlicher Aufträge – ein Sachzweck im Mittelpunkt, dessen Erreichung mit dem staatlichen Mitteleinsatz gefördert werden soll und für den andere Zwecke jedenfalls unmittelbar keine Rolle spielen. Bei der Unterstützung beispielsweise eines Bauvorhabens oder einer Gewerbeansiedlung müssen die Leistung und Qualität des konkreten Projekts im Zentrum stehen, wobei als relevante Kriterien der Preis, die technischen Fähigkeiten, Termintreue o.Ä. herangezogen werden können. Eine priorisierte Beachtung der Vielfaltsförderung beziehungsweise der allgemeinen gesellschaftlichen Haltung der die Zuwendung empfangenden Person wäre hier mangels konkreten Bezugs zum Bauvorhaben eine sachfremde und in dieser Pauschalität nicht sachangemessene Erwägung.

## **2. Erfordernis eines inneren Zusammenhangs zwischen Projekt und politischer Einstellung**

Eine verklausulierte Verallgemeinerung der Bevorzugung von Personen beziehungsweise Unternehmen mit bestimmten gesellschaftlichen Werten, wie die vorgeschlagene Änderung sie anstrebt, verfolgt nicht nur zuwendungszweckfremde und gegebenenfalls sogar zuwendungsschädliche Ziele (und wirkt in der Folge wie ein



Fremdkörper in der Systematik der LHO SH), sondern kollidiert auch mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG, das auch politische Anschauungen schützt. Was die Person der oder des Geförderten betrifft, darf der Staat nämlich weder nach Identität noch nach politischer Einstellung differenzieren.<sup>2</sup> Eine Grenze ist erst dann erreicht, wenn eine Einstellung als verfassungsfeindlich bzw. verfassungswidrig in den dafür vorgesehenen Verfahren und von den zuständigen Stellen oder Gerichten festgestellt wurde. Unterhalb dieser Schwelle kann der Staat Vertreterinnen und Vertreter bestimmter politischer Anschauungen oder gesellschaftlicher Haltungen nur dann von der Förderung ausschließen, wenn dies für den Förderzweck unumgänglich ist.<sup>3</sup> Mithin wäre ein Ausschluss vom Verfahren nur angebracht, wenn eine explizite Verbindung zwischen der Einstellung der Empfängerinnen und Empfänger und dem Zuwendungsgegenstand mit hoher Wahrscheinlichkeit angenommen werden kann. Es ist für die Frage der Verbindung zum Zuwendungsgegenstand allein von Bedeutung, ob sich die in der verfassungsfeindlichen Einstellung begründete Gefahr im Rahmen des Erhalts und der Verwendung der Zuwendung realisieren kann.<sup>4</sup> Es verbietet sich folglich eine schematische Betrachtung, sodass die Verfassungstreue kein generelles Eignungs- oder Ausschlusskriterium für die Teilnahme am Verfahren sein kann.<sup>5</sup> Die Misslichkeit des Änderungsvorschlags zeigt sich bei einer Betrachtung möglicher Anwendungsfälle: So könnte bei der Anwendung des Gesetzentwurfs bspw. eine Denkmalschutzbehörde dazu berufen sein, die Gesinnung von Zuwendungsempfängerinnen und

---

<sup>2</sup> Dreier, RW 2010, 11 (29): „Mit alledem ist dem Erfordernis einer verfassungskonformen Gesinnung oder entsprechenden Werteloyalität eine Absage erteilt. Vom Staatsbürger im allgemeinen verlangt der freiheitliche Verfassungsstaat gerade kein Treuebekenntnis, keinen Bügereid auf die Verfassung, keine Identifikation mit ihren vermeintlichen oder tatsächlichen Werten. Dieser Verzicht hat gute, ja zwingende Gründe. Denn es zeichnet diesen Staat gerade aus, dass er die Vielfalt der Meinungen, ethischen Überzeugungen, divergenten Weltanschauungen und Lebensvollzüge in umfassender Weise schützt. Er würde sich im Grunde zu sich selbst in Widerspruch setzen, wenn er diese Freiheit inhaltlich von vornherein so modellieren wollte, dass sie passgenau den Verfassungsgehalten des Grundgesetzes entspräch.“

<sup>3</sup> BVerwG Urt. v. 6.4.2022 – 8 C 9/2, = NVwZ 2022, 1644 Rn. 26.

<sup>4</sup> Birk/Monsees, ThürVBl. 2024, 177 (180).

<sup>5</sup> Birk/Monsees, ThürVBl. 2024, 177 (180).



Zuwendungsempfängern im Zusammenhang mit der Förderung von Renovierungsmaßnahmen zu prüfen.

### **3. Ausführungsbedingungen als Alternative?**

Im Einzelfall denkbar wäre die Vorgabe von Ausführungsbedingungen, nach denen ein Ausschluss aufgrund szenetypischer Straftaten oder ein Verbot der Verwendung von szenetypischen Symbolen während der Mittelverwendung vorgesehen ist. Indes wäre diesbezüglich für jeden Einzelfall zu prüfen, ob diese Kriterien erfüllt sind und ob auch eine Verbindung zum Auftragsgegenstand vorliegt. Eine solche Verbindung wäre beispielsweise in dem Bereich der Dienstleistungen rund um Unterkünfte für Geflüchtete denkbar, weil seitens des öffentlichen Auftraggebers eine Garantenpflicht für das Wohlergehen der untergebrachten Personen besteht.<sup>6</sup> Allerdings ist das Zuwendungsrecht kein Sanktionsrecht, sodass es kein legitimes staatliches Interesse an einem generellen Ausschluss von Personen mit einer unerwünschten politischen Haltung von der Förderung durch die öffentlicher Hand geben kann. Die dargestellten Ausführungsbedingungen sind aufgrund ihrer schwierigen Anwendungsweise, insbesondere mit Blick auf die Verbindung zum Zuwendungsgegenstand, in der Praxis bisher nicht zur Anwendung gekommen.<sup>7</sup> Sie stellen deshalb keine gangbare Lösung dar.

## **II. Unbestimmtheit der Norm**

Darüber hinaus ergibt sich die Frage, ob die Änderung der Norm dem Bestimmtheitsgrundsatz gerecht wird. Nach dem Bestimmtheitsgebot, welches aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt,<sup>8</sup> müssen Vorschriften so gefasst sein, dass die Rechtslage für

---

<sup>6</sup> *Birk/Monsees*, ThürVBl. 2024, 177 (181).

<sup>7</sup> *Birk/Monsees*, ThürVBl. 2024, 177 (182).

<sup>8</sup> Weiterführend *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 129 ff.



den Betroffenen erkennbar ist und er sein Verhalten daran ausrichten kann.<sup>9</sup> Die Begrifflichkeiten „vielfältige Gesellschaft“, „Diskriminierung“, „Ausgrenzung“ und „Antisemitismus“ stellen unbestimmte Rechtsbegriffe dar. Deren Verwendung wird durch das Bestimmtheitsgebot derart eingeschränkt, dass die Interpretationsprobleme entweder bereits in der Rechtspraxis gelöst worden sind oder sie mit „herkömmlichen juristischen Methoden“<sup>10</sup> bewältigt werden können. Die unbestimmten Rechtsbegriffe werden in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung der LHO SH zwar definiert. Jedoch sind diese Erwägungen des Gesetzgebers für die Rechtsanwendung nur bedingt verbindlich und es bleibt fraglich, ob durch diese Definitionen die Auslegungsprobleme mit den herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden können.

### **1. „Vielfältige Gesellschaft“ und „Ausgrenzung“**

Obwohl das Verständnis von „vielfältige[r] Gesellschaft“ einige Dimensionen wie Geschlecht, Nationalität, ethnische Herkunft, Religion usw. nennt, bleiben die genaue Bedeutung und der Umfang dieses Konzepts unklar. Es fehlt eine Definition, die festlegt, wie weit die Verpflichtung zur Förderung von Vielfalt reicht und welche konkreten Maßnahmen gefordert werden, um diese Vielfalt zu gewährleisten. Zudem bleibt offen, welche Werte und Normen die Grundlage einer „vielfältigen Gesellschaft“ bilden. Ferner steht der Begriff der „Ausgrenzung“ symbolisch für eine Grenzziehung zwischen „Personen und einer fehlenden Teilhabe von Personen.“<sup>11</sup> Zunächst ist eine symbolische Erklärung kein geeignetes Instrument für eine justiziable Definition. Insbesondere die Begriffe „Grenzziehung“ und „fehlende Teilhabe“ sind interpretationsbedürftig. Es wird nicht erklärt, auf welche Weise die Grenzziehung erfolgen kann und woran genau die Menschen teilhaben sollen. Somit mangelt es bei dieser Definition an einer Erklärung der grundlegenden Mechanismen und Folgen der Ausgrenzung. Der Fraktion des SSW

---

<sup>9</sup> BVerfGE 8, 274 (325).

<sup>10</sup> *Sodan/Ziekow*, in: GK ÖffR § 7 Rn. 38.

<sup>11</sup> LT/SH-Drs. 20/2321, S. 6.



ist daher in ihrem Änderungsantrag dahingehend zuzustimmen, dass eine Vermeidung der Nutzung von unbestimmten Rechtsbegriffen, die juristisch angreifbar wären, erforderlich ist.<sup>12</sup>

## **2. Begriff des Antisemitismus**

Überdies ist an dem Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen der Begriff des Antisemitismus hervorzuheben.<sup>13</sup> Dieser wird mit der Arbeitsdefinition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) und dessen erstem Beispiel zu erklären versucht. Es fällt insofern auf, dass eine Definition des Begriffs Antisemitismus nur in dem ersten Satz stattfindet und bereits der zweite eine solche voraussetzt. Sie beschreibt eine bestimmte Wahrnehmung von Jüdinnen und Juden, die sich als Hass diesen gegenüber ausdrücken kann. Diese „Wahrnehmung“ wird nicht weiter konkretisiert. Die Feststellung, dass sich die Wahrnehmung als Hass ausdrücken kann, grenzt den Begriff auch nicht ein, sondern stellt nur eine – von möglicherweise vielen weiteren – Folgen fest.<sup>14</sup> In einer Gesamtbetrachtung mit der Feststellung, dass sich Antisemitismus „in Wort oder Tat gegen jüdische oder nichtjüdische Einzelpersonen richten kann“, wird deutlich, dass Antisemitismus sich durch eine bestimmte negative Sichtweise gegen Jüdinnen und Juden auszeichnet, die in Hass bestehen kann und sich auch gegen nichtjüdische Personen richten kann.<sup>15</sup> Die Antisemitismus-Definition der IHRA kann in rechtlicher Hinsicht aufgrund ihrer Unbestimmtheit bisher lediglich als Orientierungshilfe dienen. Die Ausarbeitung einer einheitlichen Definition auf Basis der IHRA-Definition wurde seitens des Bundesjustizministeriums angeregt, verblieb bisher aber ergebnislos.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> LT/SH-Drs. 20/2347, S. 2.

<sup>13</sup> LT/SH-Drs. 20/2321, S. 6.

<sup>14</sup> LT/SH-Umdruck 20/3463 S. 38.

<sup>15</sup> Vgl. LT/SH-Umdruck 20/3463 S. 38.

<sup>16</sup> Vgl. *Liebscher/Pietrzyk/Lagodinsky/Steinitz*, NJOZ 2020, 897 (899); *Schwarz*, NVwZ 2024, 1468 (1471).



### **3. Unklarheit der Adressatinnen und Adressaten**

Neben den unbestimmten Rechtsbegriffen bleibt durch den Wortlaut des vorgeschlagenen § 44 LHO SH n. F. nach dem Gesetzentwurf sowie den Änderungsanträgen unklar, wer genau Adressatin beziehungsweise Adressat der Norm sein soll. So ist nicht ersichtlich, wer genau sich zu den entsprechenden geforderten Werten bekennen muss. Denkbar erscheint es, dass sich lediglich die Antragstellerin beziehungsweise der Antragsteller als Person gegen Diskriminierung und für Vielfalt positionieren muss. Dies mag bei Einzelpersonen, die den Antrag für sich selbst stellen, zwar noch praktikabel und nachvollziehbar sein. Die Norm stößt jedoch dann an Verständnisgrenzen, wenn eine Person den Antrag für ein gesamtes Unternehmen oder jedenfalls mehrere handelnde Personen stellt. Weder für die antragstellenden Personen noch für die prüfende Behörde wird deutlich, ob jede einzelne im Unternehmen beschäftigte Person sich – auch privat – gegen Diskriminierung und für Vielfalt einsetzen muss oder ob es genügt, dass das Unternehmen als solches eine entsprechende Haltung nach außen vertritt. Jedenfalls bei Unternehmen mit mehreren Beschäftigten kann dies – zumindest theoretisch – zu Widersprüchen führen, wenn die dahinterstehenden Privatpersonen beispielsweise rassistische Äußerungen getätigt haben, das Unternehmen als solches aber für Vielfalt wirbt.

### **4. Minderheitenschutz und Vielfaltsförderung**

Die Unbestimmtheit einzelner Begrifflichkeiten des Gesetzentwurfs kann zuletzt auch zu Widersprüchen mit dem in Schleswig-Holstein speziell verfassungsrechtlich abgesicherten Minderheitenschutz in Art. 6 LVerf SH führen. Die Norm sieht in ihrem Abs. 2 Satz 2 vor, dass die nationale dänische Minderheit, die Minderheit der deutschen Sinti und Roma sowie die friesische Volksgruppe Anspruch auf Schutz und Förderung



haben. Es erscheint jedenfalls denkbar, dass diese Minderheiten<sup>17</sup> bei der Antragstellung zuwendungsrechtlich benachteiligt werden, wenn sie sich nicht für eine vielfältige Gesellschaft, sondern vor allem für ihre eigenen ethnischen und kulturellen Interessen einsetzen oder keine konkrete Stellung zu allgemeingesellschaftlichen Fragen beziehen. Dieses Argument wird man zwar regelmäßig damit entkräften können, dass eine vielfältige Gesellschaft gerade Minderheitenschutz und entsprechende Förderungen voraussetzt und man den speziell in der Verfassung benannten Minderheiten keine allgemein den Werten des Gesetzentwurfs entgegenstehende Haltung unterstellen kann. Dennoch sollte gerade auch der Minderheitenschutz als spezielles Verfassungsgut in Schleswig-Holstein berücksichtigt werden.

### **III. Eingriff in die negative Meinungsäußerungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG**

Indem der Gesetzentwurf von den Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern nicht nur in negativer Hinsicht verlangt, dass gerade nicht bekannt ist, dass sie sich gegen eine vielfältige Gesellschaft bekennen oder diskriminierende Haltungen nach außen tragen, sondern er vielmehr positiv voraussetzt, dass eine Bekenntnis zu einer Vielfalt und eine aktive Ablehnung von Diskriminierung, Ausgrenzung und Antisemitismus stattfindet, steht er zudem in einem Widerspruch zu der negativen Meinungsäußerungsfreiheit. Mangels der Qualität als „allgemeines Gesetz“ im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG vermag § 44 LHO SH n. F. einen Eingriff nicht zu rechtfertigen.

#### **1. Schutzbereich der negativen Meinungsfreiheit**

Eine „Bekennnispflicht“, wie der Gesetzentwurf sie enthält, greift regelmäßig in verfassungswidriger Weise in die negative Meinungsfreiheit ein.<sup>18</sup> Die von Art. 5 Abs. 1

---

<sup>17</sup> Zum Begriff der Minderheiten ausführlich LT-SH, Minderheitenpolitik des Landes SH, abrufbar unter: <https://www.landtag.ltsh.de/parlament/minderheitenpolitik/#:~:text=In%20Schleswig%2DHolstein%20ist%20der,die%20sich%20zu%20ihr%20bekennen.>

<sup>18</sup> Dazu ausführlich LT/SH-Umdruck 20/3463, S. 20 ff.



Satz 1 GG garantierte Meinungsfreiheit schützt nicht nur in positiver Hinsicht die Bildung und Äußerung einer Meinung, sondern umfasst vielmehr auch die Befugnis, von der Freiheit keinen Gebrauch zu machen, also auch das „Recht zum Schweigen“<sup>19</sup>. Besteht kein enger innerer Zusammenhang zwischen den verfolgten Förderzielen und der fraglichen Meinung, können die Förderziele durch eine Verpflichtung zu bestimmten Meinungsäußerungen nicht befördert werden, und umgekehrt dürfte eine Zuwendung an solche Personen, die sich zwar nicht aktiv gegen Rassismus und Antisemitismus stellen, ihre Meinung aber auch nicht anderweitig sichtbar in die Projektinhalte einbringen und damit „neutral“ sind, für den verfassungsrechtlichen Auftrag des Staates zur Arbeit gegen beide Phänomene unschädlich sein.<sup>20</sup> Weiterhin sind Bekenntnisklauseln auch deswegen fragwürdig, weil eine Gesinnungsoffenbarung zum Schutz Dritter keinen materiellen Gehalt aufweist, der sich effektiv erzwingen lässt.<sup>21</sup>

## **2. Einschränkung aufgrund allgemeiner Gesetze**

Bei § 44 LHO SH n.F. handelt es sich zudem nicht um ein allgemeines Gesetz. Die Meinungsfreiheit findet gem. Art. 5 Abs. 2 GG ihre Grenzen in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre. Folglich kann auch die negative Meinungsfreiheit aufgrund solcher Gesetze eingeschränkt werden, die sich nicht gegen eine bestimmte Meinung richten, sondern dem Schutz eines schlechthin ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsguts dienen.<sup>22</sup> Dem Staat ist es gerade nicht gestattet, nur einzelne Meinungen zu reglementieren, sodass das Erfordernis der Allgemeinheit in einem strengen Sinn zu verstehen ist. Indem die vorgeschlagene

---

<sup>19</sup> *Bethge*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 5 Rn. 23, 38a.

<sup>20</sup> *Ambos/Barskanmaz/Frankenberg/Goldmann/Mangold/Markard/Michaels/Montag/Wihl*, Antidiskriminierungsklauseln im Zuwendungs- und Förderungsrecht, Verfassungsblog vom 16.05.2024, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/antidiskriminierungsklauseln-im-zuwendungs-und-forderungsrecht/>.

<sup>21</sup> *Schwarz*, NVwZ 2024, 1468 (1471).

<sup>22</sup> BVerfGE 7, 198 (209 f.); dazu ausführlich *Bethge*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 5 Rn. 143 ff.



Antidiskriminierungsklausel sich jedoch gegen Diskriminierung, Ausgrenzung und Antisemitismus richtet, verlässt sie den Boden der Neutralität.<sup>23</sup> Eine Beschränkung der negativen Meinungsfreiheit vermag § 44 LHO n. F. daher mangels Allgemeinheit nicht zu rechtfertigen.

#### **IV. Bürokratieaufbau statt -abbau**

Des Weiteren ist mit der Einführung einer Antidiskriminierungsklausel im Zuwendungsrecht ungeachtet ihrer konkreten Formulierung ein erheblicher Mehraufwand durch bürokratische Herausforderungen zu erwarten. Der Prozess der Vergabe von staatlichen Zuwendungen würde erheblich verlängert und verkompliziert.

##### **1. Unklarer Prüfungsmaßstab**

§ 44 LHO SH könnte damit zu einem ähnlichen „Bürokratiemonster“<sup>24</sup> wie das Lieferkettensorgfaltspflichtgesetz werden. Wenn zusätzlich geprüft werden müsste, ob eine Zuwendungsempfängerin bzw. ein Zuwendungsempfänger die geforderten Werte tatsächlich erfüllt, würde dies zu einer Verlängerung des Verfahrens führen, was weder wirtschaftlich vorteilhaft noch effizient wäre. Gerade bei kleineren Zuwendungssummen könnte der administrative Aufwand die eigentliche Fördersumme übersteigen, da die Durchführung einer solchen Prüfung enorm zeit- und kostenintensiv sein kann. Zusätzlich sind die Formulierungen der geplanten Änderung insoweit nicht zuträglich, da die Begriffe „bekannt ist“ und „offensichtlich“ ebenso unbestimmt sind wie die oben bereits dargestellten Merkmale. Anders als diese werden die Worte „bekannt ist“ und „offensichtlich“ jedoch auch in der Gesetzesbegründung nicht erläutert. Es bleibt unklar, wie festgestellt werden soll, ob eine potenzielle Zuwendungsempfängerin bzw. ein potenzieller Zuwendungsempfänger die geforderten Voraussetzungen erfüllt.

---

<sup>23</sup> Dazu bereits umfassend m. w. N. LT/SH-Umdruck 20/3463, S. 24 ff.

<sup>24</sup> Görg, „Das Lieferkettengesetz wird zum Bürokratiemonster, Meldung vom 30.12.2022, abrufbar unter: <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/aktuelles/das-lieferkettengesetz-wird-zum-buerokratiemonster/>.



Antisemitismus und diskriminierende Haltungen sind oft gerade nicht offensichtlich oder der zuständigen Behörde bekannt. Vielmehr bedarf es einer detaillierten Überprüfung. Solche Überprüfungen beruhen regelmäßig auf subjektiven Einschätzungen, was eine einheitliche Bewertung problematisch macht. Hier stellt sich die Frage: Nach welchen objektiven Kriterien soll gemessen werden, ob sich jemand zur vielfältigen Gesellschaft bekennt? Welche Nachweise sind erforderlich? Und kann die Behörde das überhaupt würdigen? Aus diesem Grund vermag auch der Änderungsvorschlag der Fraktion des SSW nicht zu überzeugen, da dieser zwar ohne die unbestimmten Begriffe der vielfältigen Gesellschaft, Ausgrenzung, Diskriminierung und Antisemitismus auskommt, indem er sich auf konkrete Normen des Grundgesetzes bezieht, aber gleichwohl nicht umsetzbare bürokratische Herausforderungen mit sich bringt, indem auch hier das Bekannt- oder Offensichtlichsein einer bestimmten Haltung gefordert wird.

## **2. Veränderung politischer Einstellungen und Umgehungsgefahr**

Daneben können sich politische Einstellungen über die Zeit verändern. Das macht es grundsätzlich erforderlich, bei jeder Antragstellung erneut zu überprüfen, ob das entsprechende Bekenntnis zur gesellschaftlichen Vielfalt zum Zeitpunkt der Antragstellung vorliegt oder nicht. Ein weiteres Problem liegt in der potenziellen Umgehung der Vorschrift. Theoretisch könnten Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger, die nicht den gewünschten Standards entsprechen, eine veränderte Ansicht „vortäuschen“ oder andere Organisationen oder Personen vorschieben, um die staatlichen Mittel dennoch zu erhalten. Die Verwaltung müsste in diesen Fällen nicht nur die oder den Hauptempfänger, sondern auch weitere Beteiligte überprüfen, um sicherzustellen, dass kein Missbrauch stattfindet. In Betracht kommt auch, dass entsprechende Formulare einfach trotz einer entgegenstehenden Haltung



unterzeichnet werden. Diese zusätzlichen Prüfungen würden den administrativen Aufwand nochmals erheblich steigern.

## **V. Fazit**

Es sprechen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung einer Antidiskriminierungsklausel im Zuwendungsrecht, ungeachtet der konkreten vorgeschlagenen Form. Der Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen enthält eine Vielzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen, wobei die Gesetzesbegründung die Unklarheiten nicht auszuräumen vermag. Zwar weisen die den unbestimmten Rechtsbegriffen entsprechenden Artikel in der Bundes- und der Landesverfassung (insbesondere Art. 3 GG) eine hinreichende Bestimmtheit auf und konnten sich in der Praxis bewähren. Daher nehmen sowohl der Änderungsantrag der FDP als auch der Änderungsantrag der SSW auf diese Bezug,<sup>25</sup> weswegen diese Änderungsanträge gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf mehr zu überzeugen vermögen. Indes beinhaltet bereits die objektiv-rechtliche Funktion von Art. 3 Abs. 3 GG, dass die öffentliche Hand kein Verhalten finanziell unterstützen darf, welches „den Betroffenen die Anerkennung als Gleiche verweigert und damit gegen die Menschenwürdegarantie des Art. 1 GG verstößt.“<sup>26</sup> Gegen den Änderungsantrag des SSW spricht weiterhin, dass auch dieser einen unüberschaubaren und nicht zu bewältigenden bürokratischen Aufwand nach sich zieht. Der Änderungsantrag der FDP verzichtet zwar ebenfalls auf unbestimmte Rechtsbegriffe und nimmt direkten Bezug auf die bereits verfassungsrechtlich abgesicherten Merkmale. Allerdings vermag auch dieser Änderungsantrag nur begrenzt über das Problem der Einbeziehung zuwendungszweckfremder Kriterien hinwegzutäuschen. Zudem erscheint sein inhaltlicher Mehrwert fraglich, da offensichtliche, projektbezogene Widersprüche zu

---

<sup>25</sup> LT/SH-Drs. 20/2347; 20/2362.

<sup>26</sup> Schwarz, NVwZ 2024, 1468 (1470).



Art. 3 und 4 GG ohnehin bei der Vergabe von Zuwendungen zu berücksichtigen wären und eine darüberhinausgehende Prüfung weder von dem Normvorschlag gefordert wird, noch mit der Verfassung in Einklang stünde. Wenngleich das Anliegen der Stärkung einer vielfältigen Gesellschaft wünschenswert erscheint, bleibt es daher bei dem Ergebnis, dass das Zuwendungsrecht nicht geeignet ist, um dieses Ziel zu erreichen.

Kiel, den 24.10.2024

Prof. Dr. Christoph Brüning  
gf. Vorstand

Prof. Dr. Utz Schliesky  
Vorstand