

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/4003



ERZBISTUM
HAMBURG

ERZBISTUM HAMBURG · Postfach 10 19 25 · 20013 Hamburg

An den
Innen- und Rechtsausschuss
Schleswig-Holsteinischen Landtages
z. H. Herrn Vorsitzenden Jan Kürschner, MdL
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

KATHOLISCHES BÜRO
SCHLESWIG-HOLSTEIN

**Ständige Vertretung des
Erzbischofs am Sitz der
Landesregierung**

Beate Bäumer
Leiterin

Krusenrotter Weg 37
24113 Kiel

Tel. (0431) 64 03-501
Fax (0431) 64 03-680

beate.baeumer@erzbistum-hamburg.de
www.erzbistum-hamburg.de

4. November 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,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihre Email vom 10. September 2024 und die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO). Dazu haben wir folgende Anmerkungen:

I. Zum Gesetzesentwurf der Fraktionen von CDU und Bündnis 90 /Die GRÜNEN, Drucksache 20/2321
Der eingebrachte Gesetzesentwurf wirft in folgenden, signifikanten Bereichen Fragen auf:

Eingriff in die Meinungsfreiheit gemäß Art 5 Abs. 1 GG

Der Entwurf sieht vor, dass Zuwendungsempfänger eine Erklärung abgeben müssen, die ihre Haltung zu einer vielfältigen Gesellschaft und gegen Diskriminierung sowie Antisemitismus bekräftigt. Dies könnte als Eingriff in die Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 GG gewertet werden, da das Recht auf Meinungsfreiheit auch das Recht umfasst, keine bestimmte Meinung zu äußern oder sich nicht zu einem bestimmten Thema zu bekennen.

Die Verpflichtung zur Abgabe einer solchen (Gesinnungs-) Erklärung könnte als Druck empfunden werden, eine bestimmte Position einzunehmen, was verfassungsrechtlich problematisch ist. Ob der im Gutachten anklingende Lösungsansatz, dass der Eingriff in die Meinungsfreiheit durch den Schutz der Menschenwürde und der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gerechtfertigt werden könnte, ist zweifelhaft.

Das Bekenntnis gegen Antisemitismus ist dabei allerdings von den anderen Bekenntnis-Tatbeständen abzugrenzen. Das proaktive Bekenntnis zu einer vielfältigen Gesellschaft kann kaum gerechtfertigt sein. Auch die Meinung, eben nicht hinter einer vielfältigen Gesellschaft zu stehen oder dieser neutral gegenüberzustehen, ist geschützt und ist – wiederum - Teil der Meinungsfreiheit und einer



freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Anders als das zu schützende Rechtsgut der Menschenwürde der Opfer nationalsozialistischer Gewalt und Willkürherrschaft, das der Meinungsfreiheit eine absolute Grenze setzt, ist dies bei den anderen Tatbeständen des Gesetzesentwurfes höchstfraglich. Das Gutachten von Weissleder Ewer führt hierzu u.a auf Seite 28 ff. aus:

„BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 23.01.2024 — 2 BvB 1/19 juris, Rn. 253: „Menschenwürde ist egalitär; sie ist unabhängig von Merkmalen wie Herkunft, einer behaupteten ‚Rasse‘, Lebensalter oder Geschlecht. Dem Achtungsanspruch des Einzelnen als Person ist die Anerkennung als gleichberechtigtes Mitglied in der rechtlich verfassten Gemeinschaft immanent. Mit der Menschenwürde sind daher ein rechtlich abgewerteter Status oder demütigende Ungleichbehandlungen nicht vereinbar. Dies gilt insbesondere, wenn derartige Ungleichbehandlungen gegen die Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG verstoßen, die sich — ungeachtet der grundsätzlichen Frage nach dem Menschenwürdegehalt der Grundrechte (vgl. hierzu BVerfGE 107, 275) — jedenfalls als Konkretisierung der Menschenwürde darstellen. Antisemitische oder auf rassistische Diskriminierung zielende Konzepte sind damit nicht vereinbar und verstoßen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung (vgl. BVerfGE 144, 20)“ Gerade auf den Ausschluss der Vertreterinnen und Vertreter solcher Konzepte, die mit der Menschenwürdegarantie und der freiheitlich-demokratischen Grundordnung unvereinbar sind, zielt die Antidiskriminierungsklausel bei der Kunstförderung des Landes. Für die Antisemitismusklausel liegt dies auf der Hand. Aber auch die Passage über „Diskriminierung und Ausgrenzung“ betrifft erkennbar nicht jede Ungleichbehandlung, die im Fall der Ungleichbehandlung durch den Staat gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstieße, sondern im Sinne der landläufigen Begriffe Diskriminierung und Ausgrenzung — gerade bei der Verwendung dieser Begriffe im Zusammenhang — die Diskriminierung und Ausgrenzung aufgrund höchstpersönlicher, unveränderlicher Merkmale, z.B. wegen „Rasse“, Lebensalter oder Geschlecht. Mit der Verwendung der Antidiskriminierungsklausel stellt sich das Land somit auf den Standpunkt des Bundesverfassungsgerichts, dass ein rechtlich abgewerteter Status oder eine demütigende Ungleichbehandlung mit der Menschenwürdegarantie nicht vereinbar ist.“

Dies vermag allerdings nicht in Anbetracht der „weichen“ und unbestimmten Formulierungen im Gesetzesentwurf zu überzeugen. Was soll beispielsweise „**jedwede** Diskriminierung und Ausgrenzung“ sein? Geht es allein um „*unveränderlicher Merkmale, z.B. wegen „Rasse“, Lebensalter oder Geschlecht*“ oder weitere, wie beispielsweise Sexualität, Reproduktionsrechte etc.?

Unbestimmte Rechtsbegriffe

Der Begriff „vielfältige Gesellschaft“, „**jedwede** Diskriminierung und Ausgrenzung“ sowie die Anforderungen an die Ablehnung von Diskriminierung und Antisemitismus sind unbestimmt und könnten unterschiedlich interpretiert werden. Dies führt zu einer Unsicherheit für die Zuwendungsempfänger und könnte willkürliche Entscheidungen bei der Vergabe von Fördermitteln nach sich ziehen. Eine klare Definition dieser Begriffe wäre notwendig, um den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots aus Art. 20 Abs. 3 GG gerecht zu werden. Eine Erklärung (oder eher ein Erklärungsversuch) in der Gesetzesbegründung reicht nicht aus und ist auch nicht - wie geplant - in der Gesetzesbegründung gelungen. Es ist auch „unglücklich“ bereits bei dem Konzipieren eines Gesetzes die Unklarheit so zu erkennen, dass die Gesetzesbegründung bereits als Erklärung bemüht wird.

Ungleichbehandlung aufgrund politischer Ansichten

Die Vorgaben des Entwurfs könnten als Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 3 Abs. 3 GG angesehen werden, da sie Zuwendungsempfänger aufgrund ihrer politischen Ansichten diskriminieren könnten. Eine solche Ungleichbehandlung müsste durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt werden, was ohne eine gesetzliche Grundlage problematisch



ist. Erneut ergibt sich der Zirkelschluss: Wer pro Vielfaltigkeit ist (was auch immer das heißen mag) kann Vorteile erhalten; wer zumindest neutral ist und von seiner negativen Meinungsfreiheit Gebrauch macht, könnte benachteiligt werden.

Verhältnismäßigkeitsprinzip

Es müsste geprüft werden, ob die Maßnahmen verhältnismäßig sind. Die Anforderungen an Zuwendungsempfänger sollten nicht über das notwendige Maß hinausgehen, um das angestrebte Ziel der Förderung einer vielfältigen Gesellschaft zu erreichen. Eine weniger einschneidende Regelung könnte ebenfalls wirksam sein und sollte daher in Betracht gezogen werden.

Rechtsfolgen bei Nichteinhaltung

Der Entwurf sollte klarstellen, welche konkreten Rechtsfolgen eintreten, wenn Zuwendungsempfänger die geforderten Erklärungen nicht abgeben oder gegen die Bedingungen verstoßen. Unklare oder unverhältnismäßige Sanktionen könnten rechtlich angreifbar sein und sollten daher präzise formuliert werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Gesetzesentwurf in dieser Form erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken aufwirft, sowohl hinsichtlich der Anforderungen des Grundgesetzes als auch den Prinzipien eines demokratischen Rechtsstaates. Die Gesetzesbegründung vermag dieser Bedenken - auch im Lichte einer guten Intention - nicht zu beseitigen, auch wenn das erkennbare Vorhaben, dass es vor allem um ein Bekenntnis gegen Antisemitismus und Positionen der AFD geht, politisch zu begrüßen ist. Die Interpretation, wogegen man sich aussprechen soll, wenn man Fördermittel erhalten möchte, sollte jedoch weder politischen Phrasen noch Interpretationen von Einzelpersonen überlassen werden.

II. Zum Änderungsantrag der SSW Fraktion, Drucksache 20/2347

Auch an diesem Entwurf bestehen Bedenken:

Unbestimmtheit der Voraussetzungen

Der Entwurf verlangt, dass Zuwendungsempfänger nicht gegen bestimmte Bestimmungen des Grundgesetzes und der Landesverfassung verstoßen. Bereits die Formulierung „nicht gegen den Inhalt [der Artikel ...]“ ist jedoch unklar und lässt Raum für unterschiedliche Interpretationen. Es müsste präziser definiert werden, was genau unter einem „sich-dagegen-richten“ gegen „Inhalt“ zu verstehen ist, um den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots gemäß Art. 20 Abs. 3 GG gerecht zu werden. Der Vorschlag allerdings, statt unbestimmter Rechtsbegriffe die konkreten Normen, gegen die nicht zu verstoßen werden darf, zu verwenden, ergibt zumindest einen konkreten Rechtsbereich. Auch unklar ist, wann betreffend den Zuwendungsempfänger die Voraussetzung vorliegt, dass von diesem „bekannt oder offensichtlich ist“, dass sie sich nicht gegen die benannten Bestimmungen richten.

Eingriff in die Meinungsfreiheit

Die Voraussetzung, dass Zuwendungsempfänger bei denen „bekannt ist oder offensichtlich ist“, dass sie sich nicht gegen bestimmte verfassungsmäßige Bestimmungen richten, förderfähig sind, könnte ebenfalls als Eingriff in die Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 GG gewertet werden. Insbesondere könnte dies dazu führen, dass Organisationen oder Personen, die kritische Positionen zu bestimmten gesellschaftlichen Themen vertreten, von der Förderung ausgeschlossen werden, was eine potenzielle Einschränkung ihrer Meinungsäußerung darstellt.



Ungleichbehandlung aufgrund politischer Ansichten: Der Entwurf könnte ebenfalls als ungerechtfertigte Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 3 Abs. 3 GG angesehen werden, da er Zuwendungsempfänger aufgrund ihrer politischen oder sozialen Ansichten diskriminieren könnte.

Verhältnismäßigkeitsprinzip

Auch hier bestehen Zweifel an der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs.

„Gesinnungsprüfung“

Unklar ist, welche Stelle sicherstellt, dass die Entscheidung über die Förderfähigkeit (gewisse Gesinnungsprüfung der Fördermittelbeantragenden) objektiv und transparent erfolgt ist.

Auch dieser Gesetzesentwurf wirft erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken auf.

III. Zum Änderungsantrag der FDP Fraktion, Drucksache 20/2362:

Dieser Entwurf wirft zwar ebenfalls Fragen auf; diese sind jedoch aufgrund einer konkreten Formulierung im Gesetz nicht so grundlegend wie die der vorangegangenen Entwürfe.

Unbestimmtheit der Voraussetzungen

Der Entwurf sieht vor, dass die Gewährung von Zuwendungen versagt werden kann, wenn Zuwendungsempfänger gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung verstoßen. Der Begriff „freiheitliche demokratische Grundordnung“ ist nicht legaldefiniert.^[1] Es handelt sich um einen juristischen und politischen Begriff, der in der Rechtsprechung, insbesondere durch das Bundesverfassungsgericht, sowie in politischen Diskussionen verwendet wird.

Die "freiheitliche demokratische Grundordnung" bezieht sich auf die grundlegenden Prinzipien und Werte, die eine demokratische Gesellschaft prägen, wie:

- Menschenwürde (Art. 1 GG)
- Demokratie (Art. 20 GG)
- Rechtsstaatlichkeit
- Pluralismus (z.B. Meinungsfreiheit, Pressefreiheit)
- Gewaltenteilung
- Freie Wahlen (Art. 38 GG)

Das Bundesverfassungsgericht hat in verschiedenen Entscheidungen klargestellt, dass diese Ordnung durch bestimmte Grundrechte und Prinzipien geschützt ist und dass Bestrebungen gegen diese Ordnung verfassungswidrig sein können. Insgesamt bleibt der Begriff jedoch weitgehend offen für Interpretationen und wird im Kontext von Verfassungsschutzmaßnahmen oder der Beurteilung extremistischer Bestrebungen verwendet. Daher ist es wichtig, den Begriff im jeweiligen rechtlichen und politischen Kontext zu betrachten.

Auch die spezifischen "insbesondere"-Verweise auf Artikel 3 und 4 GG sind nicht hinreichend bestimmt und könnten unterschiedlich interpretiert werden; ein Verstoß müsste inzident geprüft werden.

Allerdings ist der Begriff in der Rechtsprechung soweit definiert worden, dass er nicht der persönlichen Interpretation freigestellt ist, wie die des ursprünglichen Gesetzesentwurfes.

^[1] Nach der bis heute einflussreichen Definition in BVerfGE 2, 1 (Verbot der Sozialistischen Reichspartei (SRP)) aus dem Jahr 1952, bestätigt 1956 vom BVerfG in seinem zweiten KPD-Verbotsverfahrens-Urteil (BVerfGE 5, 85 (112, 140 ff.)), ist es ein wesentliches Merkmal der freiheitlich demokratischen Grundordnung, dass sie „unter Ausschluss jeglicher Gewalt und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsform auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt“.



Eingriff in die Meinungsfreiheit

Auch hier besteht die Möglichkeit, dass das Versagen von Zuwendungen aufgrund eines vermeintlichen Verstoßes gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung als Eingriff in die Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 GG gewertet werden könnte. Der Eingriff in die Meinungsfreiheit könnte allerdings an dieser Stelle gerechtfertigt sein, da die Voraussetzungen an einen gerechtfertigten Eingriff nach summarischer Prüfung vorliegen könnten. Es läge eine gesetzliche Grundlage, auf der der Eingriff beruhen würde, zum Schutz eines höherwertigen Rechtsgutes (s.o. zu Inhalt des begriffs der freiheitlich demokratischen Grundordnung) vor. Auch könnte die Verhältnismäßigkeit (geeignet, erforderlich, angemessen) gut argumentiert werden.

„Gesinnungsprüfung“

Auch hier bleibt unklar, welche Stelle sicherstellt, dass die Entscheidung über die Förderfähigkeit (Gesinnungsprüfung der Fördermittelbeantragenden – wer prüft den Verstoß gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung / Art 3 bzw. Art. 4 GG?) objektiv und transparent erfolgt ist.

IV. Fazit

Bei genauem Hinsehen ist aber keiner der Entwürfe beschlussfähig.

Besonders der Gesetzesentwurf der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 20/2321, als auch der Änderungsantrag der SSW Fraktion, Drucksache 20/2347, werfen gravierende verfassungsrechtliche Fragen auf.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Beate Bäumer

Leiterin des Katholischen Büros Schleswig-Holstein

Ständige Beauftragte des Erzbischofs am Sitz der Landesregierung