



Kiel, den 18. Februar 2025

## **Alternativvorschläge zur Einführung einer Antidiskriminierungsklausel in die Landeshaushaltsordnung**

### **I.**

Wie bereits in der schriftlichen Stellungnahme des Lorenz-von-Stein-Instituts dargelegt, ist das Zuwendungsrecht nicht geeignet, den angestrebten Zweck zu erreichen. Die vorgeschlagene Änderung verfolgt nicht nur zuwendungszweckfremde und potenziell sogar zuwendungsschädliche Ziele, sondern kollidiert darüber hinaus mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG. So erstrebenswert das Ziel der geplanten Gesetzesänderung auch sein mag, politische Anschauungen dürfen (in dieser Pauschalität) bei der Auswahl der Geförderten nicht berücksichtigt werden.<sup>1</sup> Eine „Haltungskontrolle“ sieht das Grundgesetz nicht vor. Die geplante Klausel schießt zudem über das Ziel hinaus, wenn sich Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger zu einer „vielfältigen Gesellschaft“ bekennen und gegen „jedwede Diskriminierung und Ausgrenzung“ stellen müssen. Solche Begriffe sind zum einen unbestimmt und zum anderen greift eine solche „Bekennnispflicht“ in verfassungswidriger Weise in die negative Meinungsfreiheit ein.

---

<sup>1</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.“



Der am 17. Februar 2025 übermittelte neue Vorschlag der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN trägt zahlreichen Bedenken der Instituts-Stellungnahme im schriftlichen Anhörungsverfahren Rechnung. Auf die Einzelheiten und die übermittelten Fragen werde ich gerne in der mündlichen Anhörung Stellung eingehen. Für die Diskussion unterbreite ich nachfolgend zwei Alternativvorschläge.

## II.

Der im ursprünglichen Gesetzentwurf angestrebte Zweck lässt sich nur in (sehr) begrenztem Umfang realisieren. Es ist rechtlich nicht zulässig, jedwede Förderung von einer politischen Haltung der Zuwendungsempfangenden abhängig zu machen. Dennoch ist es möglich, dass die Förderung von Personen oder Organisationen, die sich gegen eine vielfältige Gesellschaft stellen, in einzelnen Fällen eingeschränkt wird – hierfür bedarf es keiner Gesetzesänderung. Zuwendungen gewährt die öffentliche Hand regelmäßig durch Verwaltungsakt, das heißt durch einen den Adressaten begünstigenden Zuwendungsbescheid.<sup>2</sup> In gewissem Rahmen können diese Zuwendungsbescheide mit **Nebenbestimmungen** versehen werden.<sup>3</sup> Es ist grundsätzlich Sache des Zuwendungsgebers, unter welchen Voraussetzungen er Zuwendungen vergeben will.<sup>4</sup> Diese Freiheit findet erst dort ihre Grenzen, wo das Willkürverbot verletzt wird. Hiervon ist dann auszugehen, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar sind und sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruhen.<sup>5</sup> Unproblematisch

---

<sup>2</sup> Dreher, NZBau 2008, 93 (96).

<sup>3</sup> Hierzu Brüning, ZfBR 2020, 154 (155); VG Köln Urt. v. 16.12.2021 – 16 K 8582/18, BeckRs 2021, 48317 Rn. 18 f; die **Nebenbestimmungen dürfen jedoch nicht dazu genutzt werden, politische Ziele zu verfolgen**, hierzu Schleich, NJW 1988, 236 (238).

<sup>4</sup> Gass, ZfBR 2023, 653 (653).

<sup>5</sup> VG Köln Urt. v. 29.1.2015 – 16 K 6370/13, BeckRS 2015, 119679 Rn. 32; im Hinblick auf die Nebenbestimmung ist jedoch auch das **Zweckwidrigkeitsverbot** zu beachten. Nebenbestimmung dürfen nicht nur nicht dem Zweck



sind daher Nebenbestimmungen, die den Förderzweck konkretisieren. Solche Anforderungen beziehen sich unmittelbar auf die Zielsetzung der Förderung und präzisieren deren Umsetzung. Unproblematisch wäre es etwa, eine Nebenbestimmung aufzunehmen, die den Ausschluss von Fördermitteln vorsieht, wenn eine antisemitische Haltung der Zuwendungsempfängerin bzw. des Zuwendungsempfängers dem konkreten Förderzweck entgegenstehen – beispielsweise bei der Förderung von Bildungsprojekten zur Demokratiebildung oder der Förderung von Kulturprojekten. Eine solche Nebenbestimmung könnte wie folgt formuliert werden:

*„Die Gewährung der Fördermittel erfolgt unter der Bedingung, dass die Zuwendungsempfängerin bzw. der Zuwendungsempfänger keine Aktivitäten oder Äußerungen unterstützt, fördert oder duldet, die dem Förderzweck widersprechen. Hierunter fallen insbesondere solche Aktivitäten oder Äußerungen, die eine antisemitische Haltung zum Ausdruck bringen, wie beispielsweise, die Stereotypisierung oder die Förderung von Hass gegenüber Jüdinnen und Juden. Sollten entsprechende Handlungen oder Äußerungen festgestellt werden, ist die Zuwendung in voller Höhe zurückzuzahlen, da diese mit der Zielsetzung der Förderung unvereinbar ist.“<sup>6</sup>*

Ebenfalls möglich sind (in einem gewissen Rahmen) Nebenbestimmungen, die Grundsätze für die Durchführung des geförderten Projekts festlegen. Dazu gehören beispielsweise Vorgaben zu einer diskriminierungsfreien Einstellungspraxis.

Soweit gegen die Nebenbestimmungen verstoßen wird, richtet sich der Widerruf des (ursprünglich rechtmäßigen) Verwaltungsaktes (nach Prüfung und Anhörung der Zuwendungsempfängernden) nach § 117 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 LVwG SH. Beim Widerruf

---

des Hauptverwaltungsakts zuwiderlaufen, sondern müssen sich vielmehr an diesem orientieren, hierzu Schröder, in: Schoch/Schneider, 5. EL Juli 2024, VwVfG § 36 Rn. 115.

<sup>6</sup> Nebenbestimmungen dieser Art müssen ggf. an die spezifischen Umstände des Einzelfalls angepasst werden, um den jeweiligen Förderzweck angemessen zu berücksichtigen.



eines begünstigenden Verwaltungsaktes trägt grundsätzlich die Behörde die Beweislast für das Vorliegen der Voraussetzungen seiner Widerrufbarkeit.<sup>7</sup> Praktisch bewirkt auch diese Vorgehensweise unter Umständen eine enorme Überwachungsverantwortung für den Staat. Es besteht jedoch so die Möglichkeit, den mit der Änderung der LHO verfolgten Zweck zumindest dann zu verwirklichen, wenn ein Bezug zum Förderungsgegenstand gegeben ist.

### III.

Alternativ könnte auch § 44 LHO um einen neuen Absatz 2 ergänzt werden, der eine Rückforderung von Zuwendungen zulässt, die gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung eingesetzt werden oder zumindest an solche Personen gezahlt werden, die sich aktiv gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung wenden. Die Zielsetzung des Ausgangsentwurfs, keinen Antisemitismus zu fördern, wäre darin enthalten. Es empfiehlt sich eine Einbettung in die rechtsstaatlich seit langem geregelte und erprobte Aufhebung von Verwaltungsakten und die dann erfolgende Rückforderung von Zuwendungen, wie sie die §§ 116, 117, 117a LVwG seit langem regeln. Die materielle Voraussetzung des Verstoßes gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung bedürfte einer Regelung in § 44 LHO, ansonsten greift das Rechtsregime der §§ 116 ff. LVwG. Eine solche Regelung hätte zudem den Vorteil, dass sie sich in den verfassungsrechtlichen Gedanken einpasst, der auch Art. 21 Abs. 3 GG für die Parteienfinanzierung zugrundeliegt: Der Staat soll keine Privaten fördern müssen, die sich aktiv gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung wenden.

Vor diesem Hintergrund könnte ein neuer § 44 Abs. 2 LHO eingefügt werden:

„(2) Zuwendungen können unter den Voraussetzungen der §§ 116, 117, 117a LVwG zurückgefordert werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der

---

<sup>7</sup> *Attendorn*, NVwZ 2006, 991 (994).



Zuwendungsempfänger oder eine ihm zuzurechnende Person sich aktiv gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung wendet.“

Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden in § 44 LHO dann die Absätze 3 und 4.

Prof. Dr. Utz Schliesky

Geschäftsführender Vorstand