Tikvah Institut

Stellungnahme zu

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHER LANDTAG Drucksache 20/2321

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein

0.

Die vorliegende Gesetzesinitiative ist zu begrüßen. Sie kann ein wichtiger Impuls in der Antisemitismusbekämpfung sein, wenn die Formulierungen dahingehend präzisiert werden, dass sie die erforderlichen, geeigneten und angemessenen zuwendungsrechtlichen Maßnahmen gegen Antisemitismus, Diskriminierung und Ausgrenzung beschreiben.

Wenn Antisemitismus weiter mit Steuergeldern gefördert wird, kann man sich kontrafaktische Bekenntnisse der Politik, es gebe keinen Platz für Antisemitismus in Deutschland, jüdisches Leben sei ein Geschenk für uns alle und Deutschland bleibe ein Zuhause für Jüdinnen und Juden, gleich sparen.

I.

Votum der Stellungnahme

1. **Das Tikvah Institut begrüßt, dass die Regierungskoalition dafür sorgen will, dass das Land Schleswig-Holstein in seiner Zuwendungspolitik Diskriminierung, Ausgrenzung wie Antisemitismus nicht fördern oder befördern will. Das ist vorbildlich.**

   Wir fordern alle demokratischen Fraktionen auf, das Anliegen zu unterstützen.

2. **Der Landesgesetzgeber setzt damit auch den Punkt 1 der Gemeinsamen Erklärung der Kulturministerkonferenz, der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und der kommunalen Spitzenverbände vom 13. März 2024 um. Die Erklärung fordert: „Förderbedingungen präzisieren: Länder, Bund und Kommunen werden – soweit noch nicht erfolgt – rechtssichere Regelungen erarbeiten, die darauf abzielen, dass keine Projekte und Vorhaben gefördert werden, die antisemitische, rassistische oder andere menschenverachtende Ziele verfolgen.“**[1]

3. **Für eine rechtssichere Grundlage bedarf es eines allgemeinen Gesetzes, das zum Schutz eines oder mehrerer Rechtsgüter von Verfassungsrang in die zuwendungsrechtliche Vergabepraxis eingreift.**

   Die Landeshaushaltsordnung ist hierfür der richtige Standort.

4. **Der Wortlaut und Mechanismus der vorgeschlagenen Regelung – ein Vielfaltsbekenntnis als fakultative Zuwendungsvoraussetzung – begegnet allerdings tatsächlichen und verfassungsrechtlichen Bedenken:**

   - **Der Mechanismus verhindert nicht treffsicher den Ausschluss antisemitischer Projekte aus der Förderung.**
   - **Der Mechanismus greift formal tiefer als erforderlich in die betroffenen Grundrechte ein, um die Nichtförderung antisemitischer Inhalte und Konzepte zu bewirken.**
   - **Der Wortlaut verlangt Bekenntnisse zu unbestimmten und sogar unverständlichen Inhalten als Voraussetzung einer Förderung.**
   - **Die Regelung bevorzugt unzulässigerweise Zuwendungsempfänger, bei denen auf die Anwendung der Regelungen des § 44 Abs. 1 LHO verzichtet wurde, bzw. benachteiligt die der Regelung Unterworfenen.**

5. **Der Landesgesetzgeber sollte in der Landeshaushaltsordnung festlegen, dass bei der Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) durch Zuwendungsempfänger die zentralen verfassungsrechtlichen Werte *Schutz der Menschenwürde*, *freiheitlich-demokratische Grundordnung* und der *Gedanke der Völkerverständigung* zu fördern bzw. zumindest zu achten oder nicht zu gefährden sind.**

   Es sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtende Konzepte einer Zuwendung entgegenstehen.

---

[1] *Gemeinsame Erklärung der Kulturministerkonferenz, der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und der kommunalen Spitzenverbände*, in: Internetseite der Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.kmk.org/aktuelles/artikelansicht/gemeinsame-erklaerung-der-kulturministerkonferenz-der-beauftragten-der-bundesregierung-fuer-kultur-un.html.

II.

Grundsätzliche Überlegungen

Der Stellungnahme zu den Details des Gesetzentwurfs seien folgende grundsätzliche Überlegungen[2] vorangestellt:

I. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt betont, dass „antisemitische oder auf rassistische Diskriminierung zielende Konzepte“ mit der Menschenwürde nicht vereinbar sind und gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung verstoßen.[3] Es verdeutlichte: „Ihren Ausgangspunkt findet die freiheitliche demokratische Grundordnung in der Würde des Menschen. [...] Die Menschenwürde ist unverfügbar. Die Staatsgewalt hat sie in allen ihren Erscheinungsformen zu achten und zu schützen.“[4] Dabei hat das Gericht in Erinnerung gerufen, dass die „Garantie der Menschenwürde“ „insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit“ umfasst. Damit hat das Gericht einen „soziale[n] Wert- und Achtungsanspruch“ verbunden. „Menschenwürde ist egalitär; sie gründet ausschließlich in der Zugehörigkeit zur menschlichen Gattung, unabhängig von Merkmalen wie Herkunft, Rasse, Lebensalter oder Geschlecht.“ „[E]in rechtlich abgewerteter Status oder demütigende Ungleichbehandlungen“, insbesondere „Ungleichbehandlungen gegen die Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG“, ist daher mit der Menschenwürde unvereinbar.[5]

II. Der Bundesgerichtshof hat festgestellt, dass antisemitische Kunst den Geltungs- und Achtungsanspruch „eines jeden in Deutschland lebenden Juden“ angreifen kann und dass Jüdinnen und Juden dann einen Beseitigungsanspruch auf den davon ausgehenden rechtsverletzenden Zustand haben.[6]

III. Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass die Beschränkung des Widmungsumfangs einer kommunalen öffentlichen Einrichtung, die deren Nutzung allein aufgrund der Befassung mit einem bestimmten Thema, in diesem Fall mit den Inhalten, Themen und Zielen der sogenannten BDS-Kampagne („Boycott, Divestment and Sanctions“), ausschließt, das Grundrecht der Meinungsfreiheit verletzt.[7] Manches, was das oberste Verwaltungsgericht zur Beschränkung der kommunalen Raumvergabe gesagt hat, dürfte bei der Beschränkung und Konditionierung von Zuwendungen auch eine Rolle spielen.

IV.

A. In der Debatte um sogenannte Antisemitismusklauseln gab es überhitzte und polarisierende Beiträge und Forderungen von Befürworter:innen wie Gegner:innen, die die De-

---

2 Erste Überlegungen, die hier erweitert und präzisiert wurden, zuvor schon: Volker Beck: *Brief an die Abgeordneten der Bündnis-Grünen Bundestagsfraktion zu: Interfraktioneller Antragsentwurf Nie wieder ist jetzt! Jüdisches Leben in Deutschland schützen, bewahren und stärken*, Berlin, 12.08.2024, S. 7–9.

3 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats v. 17. Januar 2017 (2. NPD-Urteil) – 2 BvB 1/13 – Rn. 541; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 23.01.2024 – 2 BvB 1/19 – Rn. 253. § 10 Abs. 1 Satz 3 StAG hat dies für das Staatsangehörigkeitsrecht ausdrücklich anwendbar gemacht.

4 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats v. 17. Januar 2017 (2. NPD-Urteil) – 2 BvB 1/13 – Rn. 538.

5 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats v. 17. Januar 2017 (2. NPD-Urteil) – 2 BvB 1/13 – Rn. 538–541.

6 Bundesgerichtshof, Urteil vom 14. Juni 2022 – VI ZR 172/20; Leitsatz a.) und b.), Rn. 9–16.

7 BVerwG 8 C 35.20 – Urteil vom 20. Januar 2022, Leitsatz, Rn. 20, 21.

batte erschweren. Hans Michael Heinig hat zu Recht geraten, das „Recht als eine Art Kühlaggregat“[8] hier einzusetzen. Das Recht lässt keine totalen Lösungen zu, sondern zwingt im Einzelfall immer wieder zur Abwägung. Auch Christoph Möllers ist zumindest insoweit zuzustimmen, wenn er konstatiert: „Wir sollten uns von der Idee befreien, dass dieser Konflikt im Ganzen lösbar ist. Er ist aber einhegbar, und in dieser Beschränkung seiner Lösbarkeit lehrreich.“[9]

B. Der Schutz und die Achtung der Menschenwürde ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. Die Bundeshaushaltsordnung wie die Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein binden die Zuwendung an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke an die Voraussetzung, dass der Bund, oder hier das Land Schleswig-Holstein, „an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“ (§ 23 BHO, § 23 LHO SH).[10]

   Ein solches erhebliches Interesse muss ausscheiden, wenn bei der Erfüllung bestimmter Zwecke durch Stellen außerhalb der Regierung zentrale Verfassungsgüter wie Menschenwürde, freiheitlich-demokratische Grundordnung oder der Gedanke der Völkerverständigung gefährdet oder eine mehr oder minder aggressive feindliche Haltung gegenüber diesen elementaren Grundsätzen der Verfassung eingenommen wird, oder eben antisemitische, rassistische oder sonstige menschenverachtende Inhalte und Konzepte verbreitet werden.

C. Der Bundesgerichtshof hat – wie oben bereits erwähnt – festgestellt, dass antisemitische Kunst den Geltungs- und Achtungsanspruch „eines jeden in Deutschland lebenden Juden“ angreifen kann und Jüdinnen und Juden einen Beseitigungsanspruch auf den davon ausgehenden rechtsverletzenden Zustand haben.[11] Es wäre widersinnig, ginge man davon aus, dass der Staat etwas finanzieren müsste, was dann zu beseitigen wäre.

Deshalb gilt es einige allgemeine Punkte festzuhalten:

- Antisemitismus geht in seiner Bedeutung und Gefährlichkeit weit über andere Diskriminierungsformen der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit (GMF) wie Rassismus hinaus. Wie alle Formen der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit geht Antisemitismus auf eine Verletzung der elementaren Rechtsgleichheit aus. Der Antisemitismus stellt darüber hinaus einen verschwörungsideologischen Welterklärungsversuch dar und gefährdet mit dieser Infragestellung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit den öffentlichen Frieden und die freiheitlich-demokratische Grundordnung (fdGO).
- Dass im Zuwendungsrecht verlangt wird, im Rahmen der geförderten Tätigkeit zentrale Verfassungsgüter wie Menschenwürde, fdGO und den Gedanken der Völkerverständigung zu beachten oder nicht zu gefährden sowie antisemitische, rassistische oder sonstige

8 Hans Michael Heining, „Welche Grenzen darf der Staat setzen?“, in: *Zeit Online*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.zeit.de/kultur/2024-08/antisemitismus-bundestag-resolution-schutz-des-juedischen-lebens-deutschland.

9 Christoph Möllers, „Eine absurde Wahl“, in: *Der Spiegel*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.spiegel.de/kultur/eine-absurde-wahl-a-4cc6c2d7-8ded-4533-b5b8-4336d2bbd3ae.

10 Gröpl BHO/LHO Kommentar. 2. Aufl., 2019. § 23 Rn. 5.

11 Bundesgerichtshof, Urteil vom 14. Juni 2022 – VI ZR 172/20; Leitsatz a.) und b.), Rn. 9–16.

menschenverachtende Inhalte von der Zuwendung auszuschließen, dürfte nicht zu beanstanden[12] sein. Auch Möllers hält derartige Regelungen grundsätzlich für zulässig,[13] wenn auch wohl eher nicht für wünschenswert.[14]

- Es bedarf dafür allerdings eines allgemeinen Gesetzes.[15] Ein geeigneter Standort ist die Bundes- bzw. Landeshaushaltsordnung. Eine generelle Regelung hat gegenüber einer bereichsspezifischen Regelung den Vorteil, dass damit kein besonderer Verdacht gegen einen bestimmten Bereich (z. B. Kultur, Zuwendungsempfänger des Programms „Demokratie leben!“) zum Ausdruck gebracht wird.
- Ein Gesetz, das bei der Förderung nach bestimmten Inhalten und Konzepten differenziert, muss „dem Schutz eines auch sonst in der Rechtsordnung geschützten Rechtsguts dien[en]“.[16] Die Rechtsgüter Menschenwürde, freiheitlich-demokratische Grundordnung und der Gedanke der Völkerverständigung erfüllen diese Anforderung.

---

12 Grundsätzlich ablehnend allerdings: Kai Ambos, Cengiz Barskanmaz, Günter Frankenberg, Matthias Goldmann, Anna Katharina Mangold, Nora Markard, Ralf Michaels, Jerzy Montag, Tim Wihl, „Antidiskriminierungsklauseln im Zuwendungs- und Förderungsrecht: Rechtliche Überlegungen“, in: *Verfassungsblog*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://verfassungsblog.de/antidiskriminierungsklauseln-im-zuwendungs-und-forderungsrecht/.

Ausdrücklich dagegen: Hans Michael Heinig, „Kein Grundrecht auf Zuwendungen für antisemitische und rassistische Kunstwerke. Eine Erwiderung“, in: *Verfassungsblog*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://verfassungsblog.de/kein-grundrecht-auf-zuwendungen-fur-antisemitische-und-rassistische-kunstwerke/ und Christoph Möllers, *Zur Zulässigkeit von präventiven Maßnahmen der Bekämpfung von Antisemitismus und Rassismus in der staatlichen Kulturförderung*, Berlin, 2024, S. 8, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024 https://media.frag-den-staat.de/files/foi/912623/gutachtenmllers-2024-bkm.pdf.

13 Möllers sieht allerdings die Rechtsanwendung in Verkennung der zuwendungsrechtlichen Alltagspraxis als problematisch an. Siehe dazu: Christoph Möllers, 2024, S. 15–22.

14 Zuletzt hier: Christoph Möllers, „Eine absurde Wahl“, in: *Der Spiegel*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.spiegel.de/kultur/eine-absurde-wahl-a-4cc6c2d7-8ded-4533-b5b8-4336d2bbd3ae.

15 Siehe dazu: Christoph Möllers, 2024, S.12; Christian Winterhoff, *Gutachterliche Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit der Einführung einer Antidiskriminierungsklausel für den Bereich der Kulturförderung im Land Berlin*, Berlin, 2024, S. 30–33, 64; Wolfgang Ewer, Tobias Thienel, *Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit einer Antidiskriminierungsklausel im Bereich der Kulturförderung*, Kiel, Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 20/3463, 2024, S. 33 f.; Patrick Heinemann, „Kein Steuergeld für Antisemitismus“, in: *LTO*, online zuletzt angerufen am 21.10.2024, https://www.lto.de/recht/meinung/m/gelder-Foerdergelder-antisemitismus-meinung-kunstfreiheit. Dazu ausdrücklich im Hinblick auf die Haushaltsordnungen bei Hans Michael Heinig, „Welche Grenzen darf der Staat setzen?“, in: *Zeit Online*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.zeit.de/kultur/2024-08/antisemitismus-bundestag-resolution-schutz-des-juedischen-lebens-deutschland/komplettansicht.

16 BVerwG 8 C 35.20 – Urteil vom 20. Januar 2022, Rn. 21.

- Der freiheitlich-demokratische Staat erzwingt keine Werteloyalität.[17] Förmliche Bekenntnisse,[18] zumal zu rechtlich unbestimmten und nebulösen Formeln wie die „einer vielfältigen Gesellschaft“,[19] darf der Staat grundsätzlich nicht verlangen und auch nicht zur Voraussetzung der Gewährung von Zuwendungen oder anderen Vorteilen machen. Zumal ein solches Bekenntnis nicht erforderlich ist, da es schonendere Wege gibt, um das Ziel „Keine Förderung von Antisemitismus“ zu erreichen.[20]
- Eine Ausnahme kennt das Recht beim Staatsangehörigkeitsrecht: Der Einbürgerungsbewerber muss sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekennen und darf keine staatsgefährdenden Bestrebungen verfolgen „oder [muss] glaubhaft mach[en], dass er sich von der früheren Verfolgung oder Unterstützung derartiger Bestrebungen abgewandt hat“. Neben dieser Loyalitätserklärung[21] wird auch verlangt, dass sich der Bewerber „zur besonderen historischen Verantwortung Deutschlands für die nationalsozialistische Unrechtsherrschaft und ihre Folgen, insbesondere für den Schutz jüdischen Lebens, sowie zum friedlichen Zusammenleben der Völker und dem Verbot der Führung eines Angriffs-

---

17 „Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt die Werteloyalität aber nicht.“ (BVerfG, Beschluss vom 4. November 2009 – 1 BvR 2150/08 – BVerfGE 124, 300 <320>, BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom 24. März 2001 – 1 BvQ 13/01 –, NJW 2001, S. 2069 <2070> und vom 15. September 2008 – 1 BvR 1565/05 –, NJW 2009, S. 908 <909>). So auch Ewer et al., 2024, S.18 f.

18 So sollten das die Förderrichtlinien in Berlin vorsehen, nachzulesen bei Rüdiger Schaper, „Chialo-Erlass gegen Antisemitismus: Berlins Kultureinrichtungen bekommen neue Förderrichtlinien“, in*: Tagesspiegel*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.tagesspiegel.de/kultur/chialo-erlass-gegen-antisemitismus-berlins-kultureinrichtungen-bekommen-neue-forderrichtlinien-11006422.html. Schleswig-Holstein verlangt Ähnliches auf der Grundlage der Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Kulturprojekten vom 1.6.2023 (vgl. Amtsbl. Schll.-H. S. 1568).

19 Es stellt sich die Frage, was damit gemeint ist: Wer soll denn zu dieser Vielfalt gehören? Zur tatsächlich vorhandenen gesellschaftlichen Vielfalt gehören Hamas-Anhänger wie Nazis. Gemeint ist wahrscheinlich eine Bekräftigung der Werte, die mit Art. 3 Grundgesetz verbunden werden. Dies ist im Wording weder bei dem Berliner Vorschlag noch mit der Beteuerung Klausel im Schleswig-Holsteinischen Gesetzentwurf gelungen. vgl. Winterhoff, 2024, S. 45.

20 Kritisch zu einem solch abverlangen Bekenntnis: Winterhoff, 2024, S. 46, 49 ff., 54, 65; Möllers, 2024, S. 22. „Bekenntniszwang ist dem Verfassungsstaat fremd“, schreibt Hans Michael Heinig, „Welche Grenzen darf der Staat setzen?“, in: *Zeit Online*, online zuletzt abgerufen 21.10.2024, https://www.zeit.de/kultur/2024-08/antisemitismus-bundestag-resolution-schutz-des-juedischen-lebens-deutschland/komplettansicht; sowie „Die von Kulturverwaltungen angedachten ‚Bekenntnisklauseln‘ sind in der Sache fragwürdig und grundrechtlich angreifbar“, Hans Michael Heinig, „Kein Grundrecht auf Zuwendungen für antisemitische und rassistische Kunstwerke. Eine Erwiderung“*,* in: *Verfassungsblog*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://verfassungsblog.de/kein-grundrecht-auf-zuwendungen-fur-antisemitische-und-rassistische-kunstwerke/; auch ausdrücklich ablehnend zu Bekenntnisklauseln bei Ambos et al., „Antidiskriminierungsklauseln im Zuwendungs- und Förderungsrecht, Rechtliche Überlegungen“, in: *Verfassungsblog*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://verfassungsblog.de/antidiskriminierungsklauseln-im-zuwendungs-und-forderungsrecht/.

Im Übrigen allerdings über das Ziel hinausschießend, da jedes wirksame Handeln von Gesetzgeber und Exekutive ablehnend; Patrick Heinemann, „Kein Steuergeld für Antisemitismus“, in: *LTO*, online zuletzt angerufen am 21.10.2024, https://www.lto.de/recht/meinung/m/gelder-Foerdergelder-antisemitismus-meinung-kunstfreiheit; dazu auch Volker Beck im Interview: „Der freiheitliche Staat erzwingt keine Werteloyalität. Daher kann man meines Erachtens Zuwendungsempfängern nicht irgendwelche Erklärungen abverlangen“, Alexander Fröhlich, Robert Kiesel, „Volker Beck über Förderpolitik in Berlin: ‚Mit Strohfeuer bekämpft man keinen Antisemitismus‘“, in: *Tagesspiegel*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.tagesspiegel.de/berlin/volker-beck-uber-forderpolitik-in-berlin-mit-strohfeuern-bekampft-man-keinen-antisemitismus-11929487.html.

Ewer/Thienel, 2024, halten eine gesetzliche Grundlage für den mit Fördervoraussetzung verbundenen Grundrechtseingriff für ausreichend, setzen sich aber nicht damit auseinander, ob Bekenntnisse zur Erreichung des Zieles erforderlich sind, vgl. ebd. S. 20–34, 52 f.

21 Kay Hailbronner, Marcel Kau, Thomas Gnatzy, Ferdinand Weber, *Staatsangehörigkeitsrecht*, 7. Auflage, München, 2022, § 10 Rn. 47.

krieges bekennt“. Dabei zeigen sich in antisemitischen und anderen menschenverachtenden Handlungen von Einbürgerungsbewerbern auch konkrete Anhaltspunkte für Zweifel an dem inhaltlich richtigen Bekenntnis zur fdGO.[22] Eine nachträglich bekannt gewordene Unrichtigkeit kann zur Ausbürgerung gemäß § 35 StAG führen. Der Beitritt als Staatsbürger zum Staatsvolk ist allerdings ein besonderer Rechtsakt, der auf andere Situationen nicht zu übertragen ist. Der Treueeid nach § 46 BBG verlangt nur allgemein, das Grundgesetz und die geltenden Gesetze zu wahren.

- Einschränkenden Regelungen bei Zuwendungen, auch im Bereich der vorbehaltlosen Grundrechte Religionsfreiheit, Freiheit der Kunst, Wissenschaft und Forschung, sind durchaus bereits üblich[23]:
    - Im Art. 21 Abs. 3 Grundgesetz, im Parteiengesetz (§ 18 Abs. 7 PartG), im Stiftungsfinanzierungsgesetz (§ 2 Abs. 4 StiftFinG) und auch im Entwurf des Demokratiefördergesetzes (§ 5 DFördG)[24] gibt es entsprechende Vorgaben. Dabei ist zu berücksichtigen: Parteinahe Stiftungen haben nicht nur die politische Bildung, sondern auch die Förderung von Wissenschaft, Forschung, Kultur oder Kunst zum Gegenstand.[25]
    - § 51 Abs. 3 Abgabenordnung enthält eine vergleichbare Regelung für den gesamten Bereich der steuerbegünstigten Zwecke im Steuerrecht. Hierzu gehören namentlich auch „die Förderung von Wissenschaft und Forschung“ (§ 52 (2) 1.), „die Förderung der Religion“ (§ 52 (2) 2.), „die Förderung von Kunst und Kultur“ (§ 52 (2) 5.). Die steuerrechtliche Förderung der vorbehaltlos gewährleisteten Freiheitsrechte wird hier potentiell durch kollidierendes Verfassungsrecht eingeschränkt.
- Aus den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Kunstförderung können sich bei der Umsetzung einer haushaltsrechtlichen Regelung bestimmte Anforderungen für die Verfahren bei der Vergabe und der Überprüfung des Nachweises von Zuwendungen ergeben, da dem Staat selbst künstlerisch-ästhetische Bewertungen versagt sind und staatliche Versagungen sich allein auf nicht-künstlerische Aspekte stützen können.[26] Allerdings ist nicht nur die Kunstfreiheit zu beachten, sondern eben auch, dass die „staatliche Förderung antisemitischer Kunst grundsätzlich verfassungswidrig ist“.[27]

---

22 § 10 Abs. 1 Satz 3 StAG Deutscher Bundestag – Drucksache 20/9044, Drucksache 20/10093.

23 Mangold und Michaels halten Eingriffe – hier in einer Polemik – für verfassungswidrig. Siehe dazu: Anna Mangold, Ralf Michaels, „Soll der Staat der Wissenschaft vorschreiben, was Antisemitismus ist? ‚Das ist grundrechtswidrig und kontraproduktiv‘“, in: *Tagesspiegel*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.tagesspiegel.de/kultur/soll-der-staat-der-wissenschaft-vorschreiben-was-antisemitismus-ist-das-ist-grundrechtswidrig-und-kontraproduktiv-12195314.html.

Michaels so auch bei X (vormals Twitter) im Dialog mit Bundesverfassungsrichter a. D. Andreas Paulus: *Die Idee von @VolkerBeck…*[Beitrag auf X], online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://x.com/MichaelsRalf/status/1827281016412672091 und https://x.com/AndreasPaulus2/status/1827352544911208471.

24 Deutscher Bundestag Drucksache 20/5823.

25 Satzungen der parteinahen Stiftungen mit unterschiedlichem Wording dieser Förderzwecke, siehe hier: § 2 Konrad-Adenauer-Stiftung; § 2 Friedrich-Ebert-Stiftung; § 2 Hanns-Seidel-Stiftung; § 2 Heinrich-Böll-Stiftung; § 2 Friedrich-Naumann-Stiftung; § 1 Rosa-Luxemburg-Stiftung. Auch die von der Förderung richtigerweise ausgeschlossene Desiderius-Erasmus-Stiftung zählt in § 2 ihrer Satzung ausdrücklich die Förderung von „Wissenschaft und Forschung“ sowie von „Kunst und Kultur“ zu ihren Zwecken.

26 Nina Keller-Kemmerer, „Judenfeindlichkeit und Kunstförderung: Für Anti-Antisemitismusklauseln in staatlichen Förderrichtlinien“, *in: KJ Kritische Justiz*, 2023, S. 425 f.

27 Ebd., S. 426.

Während Kulturschaffende die Kunstfreiheit bei ihrer künstlerischen Arbeit für sich beanspruchen können, ist dies für kulturelle Organisationen wie Theater oder Museen zumindest umstritten.[28] Vielmehr dürften sie eher lediglich institutionell gewährleisten müssen, dass sie die Kunstfreiheit der für sie oder bei ihnen Tätigen wahren.[29]

- Ein Ausschluss von Zuwendungen, der an dem *discrimen* „antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtende Konzepte oder Inhalte" anknüpft, dürfte rechtlich und tatsächlich keine begriffssemantischen Schwierigkeiten machen, da „rassistische, [...] antisemitische, [...] oder sonstige menschenverachtende" „Beweggründe und [...] Ziele des Täters" in § 46 Abs. 2 StGB bereits strafschärfend berücksichtigt werden und somit „antisemitisch", „rassistisch" und „sonstig menschenverachtend" juristisch als etablierte Begriffe vorausgesetzt werden können. Soweit ersichtlich ist dies in Literatur und Rechtsprechung weitgehend unangefochten.[30]
- Grundsätzlich gibt es kein Recht auf Zuwendungen. Ein solches Recht folgt weder aus der Wissenschafts- noch aus der Kunstfreiheit.[31] Gerade wenn man es ernst damit meint, dass das Strafrecht nur *ultima ratio* sein soll, darf dem Gesetzgeber das Recht zur Differenzierung diesseits der Strafbarkeit, im Zuwendungsrecht, nicht versagt bleiben, wenn es dem Schutz von verfassungsrechtlichen Schutzgütern dient. Gerade eine Differenzierung der rechtlichen Instrumente, Strafrecht hier und Zuwendungsrecht da, entspricht dem Grundgedanken des Verhältnismäßigkeitsprinzips.
- Eine Differenzierung hinsichtlich antisemitischer Inhalte und Konzepte kann bei der Mittelvergabe im Zuwendungsrecht verfassungsrechtlich sowohl auf Art. 3 GG[32] wie auf den Schutz der Menschenwürde wie der fdGO selbst gestützt werden. Ob antisemitische Kunst überhaupt Kunst ist[33] oder antisemitische Wissenschaft überhaupt Wissenschaft[34] und daher Art. 5 GG für die Rechte antisemitischer Zuwendungsbegehrer überhaupt wirksam streitet, wird diskutiert.

---

28 Christoph Möllers, *Grundrechtliche Grenzen und grundrechtliche Schutzgebote staatlicher Kulturförderung. Ein Rechtsgutachten im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Berlin, 2023, S. 46.

29 Vgl. Möllers, 2024, S. 4–10.

30 Hierauf weist auch Heinemann hin: Patrick Heinemann, *Antisemitismus als Rechtfertigungsgrund für Ungleichbehandlung: Was sagt das Verfassungsrecht?*, in: Youtube-Account des Tikvah Instituts [Video], 01.07.2024, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.youtube.com/watch?v=lSVLF3HdN9.

31 So Möllers, 2023, S. 46; Heinig, siehe dazu: Hans Michael Heining, „Welche Grenzen darf der Staat setzen?", in: *Die Zeit*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.zeit.de/kultur/2024-08/antisemitismus-bundestag-resolution-schutz-des-juedischen-lebens-deutschland; Hans Michael Heining, „Kein Grundrecht auf Zuwendungen für antisemitische und rassistische Kunstwerke", in: *Verfassungsblog*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://verfassungsblog.de/kein-grundrecht-auf-zuwendungen-fur-antisemitische-und-rassistische-kunstwerke/.

32 Vgl. Keller-Kemmerer, 2023, S. 426; Möllers, 2023, S. 29 ff.; Winterhoff, 2024, S. 44, 47, 64. Heinig insoweit in Verbindung mit dem Förderinteresse des Staates: Hans Michael Heining, „Welche Grenzen darf der Staat setzen?", in: *Die Zeit*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.zeit.de/kultur/2024-08/antisemitismus-bundestag-resolution-schutz-des-juedischen-lebens-deutschland/komplettansicht.

33 Siehe dazu Hannes Ludyga, „Kunstfreiheit und Antisemitismus", in: *NJW*, 2023, S. 713–717 und als Position dagegen Nina Keller-Kemmerer, „Antisemitische Werke: Kunst oder Nichtkunst?", in: *Verfassungsblog*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://verfassungsblog.de/antisemitische-werke-kunst-oder-nichtkunst/.

34 Der wahnhafte Charakter antisemitischer Aussagen müsste bei konsequenter Anwendung wissenschaftlicher Kriterien schon zu einem Ausscheiden entsprechender Arbeiten aus einer Förderung führen. Auch Mangold und Michaels schreiben: „Rein ideologische Narrative halten fundierter wissenschaftlicher Überprüfung nicht stand. Antisemitische Forschung ist schon jetzt grundsätzlich nicht förderungsfähig – nicht weil sie antisemitisch ist, sondern weil jede seriöse Peer Review, also die Bewertung einer wissenschaftlichen Arbeit durch unabhängige Fachleute derselben Disziplin, als schlechte Forschung ausweist, was auf ideologische Narrative setzt statt auf Erkenntnis." Siehe dazu: Anna Mangold,

- Der Vorschlag[35], dem Verfassungsschutz bei der Bewilligung von Zuwendungen eine besondere Rolle zuzubilligen, ist aus zwei Gründen abwegig: Die meisten Zuwendungsempfänger:innen dürften nicht im Aufgabenbereich der Verfassungsschutzämter fallen, auch wenn sie antisemitische Inhalte produzieren sollten. Daran ändert auch die Aufnahme der BDS-Bewegung als Verdachtsfall im letzten Verfassungsschutzbericht nichts.[36] Außerdem ist mit dem Vorschlag die falsche Vorstellung verbunden, dass Antisemitismus nicht das Problem der gesamten Gesellschaft sei, sondern nur ihrer Ränder.
- In der Zuwendungspraxis liegen rechtliche und praktische Erfahrungen beim Umgang mit Verstößen gegen Zuwendungsauflagen vor. Im Streitfall steht der Weg vor die Verwaltungsgerichte offen. Nicht in jedem Fall wird ein Verstoß zur Rückforderung der Zuwendung führen. Es wird auch darauf ankommen, wie die Zuwendungsempfänger:innen mit einem Problem umgehen (vgl. das Urteil des BGH zur historischen Darstellung der Wittenberger „Judensau„). Die gegen eine Umsetzung vorgebrachten technischen Einwände[37] sind daher gegenstandslos.
- Auf einer allgemeingesetzlichen Grundlage in den Haushaltsordnungen ließen sich auch verfahrensrechtliche „Anti-Antisemitismusklauseln in staatlichen Förderrichtlinien“[38] gründen, die unter Berücksichtigung tatsächlicher Besonderheiten bestimmter Zuwendungsfelder im Einzelnen Grundrechtspositionen und die Verhältnismäßigkeit bei der Anwendung ausbuchstabieren.
- Grundsätzlich wird man auch auf den Inhalt des Projektes, das mit der Zuwendung gefördert wird, abstellen müssen. Eine in der Vergangenheit liegende Unterschrift unter einem BDS-Aufruf etwa wird als Grund für einen Ausschluss einer Person oder antragsstellenden Stelle aus einer Förderung womöglich nicht ausreichen.

  Etwas anderes ist es, wenn es um die Besetzung von Positionen geht, die bei ihrer Tätigkeit die Wissenschafts- und Kunstfreiheit zu wahren haben. Bei einer Unterschrift unter einem

---

Ralf Michaels, „Soll der Staat der Wissenschaft vorschreiben, was Antisemitismus ist? ‚Das ist grundrechtswidrig und kontraproduktiv‘“ in: *Tagesspiegel*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.tagesspiegel.de/kultur/soll-der-staat-der-wissenschaft-vorschreiben-was-antisemitismus-ist-das-ist-grundrechtswidrig-und-kontraproduktiv-12195314.html.

Zu Anforderungen, Grenzen und Kern der Wissenschaftlichkeit von wissenschaftlichen Arbeiten wird die mutmaßlich zu erwartende höchstrichterliche Rechtssprechung im Fall Guérot womöglich neue Erkenntnisse liefern. Siehe hierzu: Jochen Zenthöfer, „Der Fall Guérot: Die Kehrseite des Grundrechts“, in: *FAZ*, online zuletzt abgerufen am 21.20.2024, https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/urteil-zu-wissenschaftsfreiheit-im-fall-guerot-die-kehrseite-des-grundrechts-19945576.html.

35 „Justizsenatorin – Keine Fördergelder an Verfassungsfeinde“, in: *Jüdische Allgemeine*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.juedische-allgemeine.de/politik/justizsenatorin-keine-foerdergelder-an-verfassungsfeinde/.

„Kulturförderung: „Kein Steuergeld für Verfassungsfeinde“ Interview von Ronen Steinke mit Justizsenatorin Felor Badenberg, in: *Süddeutsche Zeitung*, 12. Juni 2024. abgerufen am 22.10.2024, https://www.sueddeutsche.de/kultur/felor-badenberg-berlin-demokratieklausel-lux.TWtJoF5g3wGtqUtaQ6JCTu.

36 *Verfassungsschutzbericht 2023*, hrsg. vom Bundesministerium des Innern und für Heimat, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/vsb2023-BMI24018.pdf?__blob=publicationFile&v=10, S. 56 f.

37 Siehe dazu beispielsweise Christoph Möllers, „Eine absurde Wahl“, in: *Der Spiegel*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.spiegel.de/kultur/eine-absurde-wahl-a-4cc6c2d7-8ded-4533-b5b8-4336d2bbd3ae; „Freiheit der Kunst sichern – Antisemitismus und Rassismus im Kulturbereich bekämpfen“, in*: Internetseite des Deutschen Kulturrats e. V.*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.kulturrat.de/positionen/freiheit-der-kunst-sichern-antisemitismus-und-rassismus-im-kulturbereich-bekaempfen/.

38 Solche Anti-Antisemitismusklauseln schlägt Keller-Kemmerer vor. Siehe dazu: Nina Keller-Kemmerer, „Judenfeindlichkeit und Kunstförderung: Für Anti-Antisemitismusklauseln in staatlichen Förderrichtlinie“, in: *KJ*, 2023, S. 417 f.

BDS-Aufruf wird man – zumindest widerleglich – davon ausgehen dürfen, dass eine Person nicht nach objektiven fachlichen Kriterien auswählt, sondern israelische Künstler:innen oder Wissenschaftler:innen unabhängig von deren Leistungen immer ausschließen wird. Damit ist sie für eine auswählende Position, z. B. als Kurator:in, nicht qualifiziert. Sie wird ihre Entscheidungen immer nach sachfremden politischen und nicht nach „nach wissenschafts- und kunstimmanenten Kriterien“[39] fällen.

- Selbstverständlich sind verfahrensrechtlich wie in der Substanz Grundrechtspositionen, die auf einem vorbehaltlosen bzw. nicht durch Gesetzesvorbehalt beschränkten Grundrecht beruhen, entsprechend bei der Rechtsanwendung zu berücksichtigen. Allerdings ist es sicher zulässig, dass der Zuwendungsgeber im Rahmen der Förderentscheidung bei der Forschungsfrage differenziert, in den Grenzen des Art. 3 Grundgesetz. Bei der Durchführung der Forschung und beim Forschungsergebnis hat der Zuwendungsgeber danach keinen Einfluss. Er kann hier nicht mit Vorgaben auf die Forschung Einfluss nehmen. Antisemitismus ist aber mit anerkannten wissenschaftlichen Methoden nicht zu reproduzieren.

  Dabei wird nicht immer konsistent gegen einen rechtlichen Ausgleich der Kunstfreiheit der Künstler:innen, die antisemitische Kunst produzieren, mit dem Schutz des Geltungsanspruchs der Menschenwürde von Jüdinnen und Juden,[40] deren Rechte mit dieser Kunst beeinträchtigt werden, argumentiert. Der Deutsche Kulturrat behauptet kontrafaktisch, dass Projekte, die Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit verfolgen, von der Vergabe öffentlicher Mittel bereits jetzt ausgeschlossen seien.[41] Sein Geschäftsführer bestreitet gar, dass ein Widerspruch „zwischen Kunstfreiheit und dem Eintreten gegen Antisemitismus und Rassismus“ überhaupt bestehe und es daher auch keine Grundrechtskollision auszugleichen gebe.[42]

---

39 Anna Mangold, Ralf Michaels, „Soll der Staat der Wissenschaft vorschreiben, was Antisemitismus ist? ‚Das ist grundrechtswidrig und kontraproduktiv‘“ in: *Tagesspiegel*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.tagesspiegel.de/kultur/soll-der-staat-der-wissenschaft-vorschreiben-was-antisemitismus-ist-das-ist-grundrechtswidrig-und-kontraproduktiv-12195314.html.

40 „Freiheit der Kunst sichern – Antisemitismus und Rassismus im Kulturbereich bekämpfen!“, in: *Internetseite des Deutschen Kulturrats*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.kulturrat.de/positionen/freiheit-der-kunst-sichern-antisemitismus-und-rassismus-im-kulturbereich-bekaempfen/.

41 Ebd.

42 Olaf Zimmermann, „Kunstfreiheit – auf und ab“, in: *Politik und Kultur,* Nr. 09/2024 2024, S. 15.

III.

Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen schlägt vor, die Landeshaushaltsordnung (LHO) zu ändern, um eine Ermächtigungsgrundlage für Förderungen des Landes zu schaffen. Diese Ermächtigungsgrundlage soll es dem Zuwendungsgeber erlauben, finanzielle Förderungen des Landes an die Bedingung zu knüpfen, dass die Empfänger eine Erklärung abgeben, in der sie sich von Antisemitismus, Diskriminierung und Ausgrenzung distanzieren und zu „einer vielfältigen Gesellschaft“ bekennen.

Diese Neuregelung soll in § 44 Abs. 1 Satz 5 und 6 der LHO eingefügt werden. Sie soll den jeweiligen Zuwendungsgebern die Möglichkeit geben, selbst zu entscheiden, ob sie die Vergabe von Fördermitteln an diese Bedingung knüpfen wollen. Die Zuwendungsgeber können also prüfen, ob sie von dieser neuen Ermächtigungsgrundlage Gebrauch machen.

Die im Gesetz verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe, wie „Antisemitismus“, „Diskriminierung“, „Ausgrenzung“ und „vielfältige Gesellschaft“, werden in der Gesetzesbegründung näher definiert.

1. Das Anknüpfen an ein **Bekenntnis** ist rechtlich und tatsächlich ungeeignet, um rechtssicher Zuwendungen für antisemitische, rassistische oder sonstige menschenverachtende Inhalte zu vermeiden.

   a. Mit einem Bekenntnis wird nicht auf den Zweck und Inhalt des mit der Zuwendung geförderten Zweckes abgestellt.

   b. Mit dem Bekenntnis verlangt der Zuwendungsgeber vom Zuwendungsempfänger damit eine Werteloyalität, die der freiheitliche Verfassungsstaat von seinen Bürgern sonst nicht verlangt.[43] Zur Meinungsfreiheit gehört nämlich auch, eine Meinung nicht bekanntgeben zu müssen oder sich noch keine Meinung zu einer Sache gebildet zu haben.

   c. Unabhängig von der Frage, ob solche Bekenntnisse als Voraussetzung von Leistungen oder rechtlichen Vorteilen[44] grundsätzlich überhaupt zulässig sein könnten,[45] sind sie hier gar nicht erforderlich, um das legitime Ziel zu erreichen, antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtende Konzepte oder Inhalte von Zuwendungen auszuschließen. Wenn das so ist, ist diese Bekenntnisvoraussetzung aber auch nicht verhältnismäßig. Es reicht nämlich aus, zuwendungsrechtlich solche Inhalte klar auszuschließen und dies bei der Bewilligung und der Nachweisprüfung zu berücksichtigen. Damit wird ein tiefergehender Grundrechtseingriff überflüssig.

   d. Tatsächlich ist auch gar nicht klar, was aus dem Bekenntnis eigentlich genau folgen soll: Was geschieht, wenn jemand das Bekenntnis abgibt und es hernach verletzt oder zeitgleich zu erkennen gibt, dass das Bekenntnis nicht wahrhaftig ist? Wieso sollte es auf ein Bekenntnis ankommen, wenn es im Rahmen des Zuwendungsverhältnisses eher unwahrscheinlich ist, dass die mit dem Bekenntnis verbundenen Rechtsgüter überhaupt gefährdet oder missachtet werden? Was geschieht, wenn das Bekenntnis abgegeben wurde, aber im Widerspruch dazu bei der Erfüllung der geförderten Zwecke verstoßen wurde? Kommt es dann nicht doch allein auf das im Rahmen der Verfolgung der geförderten Zwecke gezeigte Verhalten bzw. das Projekt an? Warum soll dann nicht von Anfang an darauf abgestellt werden?

---

43 Vgl.: Seite 6 und 7; s. o. zu Werteloyalität und Bekenntnis.

44 § 10 StAG verlangt ein Bekenntnis als Einbürgerungsvoraussetzung. Dies dürfte allerdings etwas anderes sein, da es um den Beitritt zum Staatsvolk geht und dabei die zentralen Werte des Staates bekannt werden.

45 Das Gutachten scheint sich dieser Frage gar nicht zu stellen.

2. Es sollte auf die „Erfüllung bestimmter Zwecke“ (Sache) oder das „erhebliche Interesse“ des Landes an der Zuwendung abgestellt werden, nicht jedoch auf die (natürliche oder juristische) Person des Zuwendungsempfängers.

   Die Erreichung des legitimen Zieles, antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtende Konzepte oder Inhalte von Zuwendungen auszuschließen, materialisiert sich allein in dem mit der Zuwendung realisierten und finanzierten Projekt. Deshalb ist es sachgerechter, in den zuwendungsrechtlichen Grundlagen, also im Haushaltsrecht und im Zuwendungsbescheid, die Einhaltung der entsprechenden Vorgaben vorzusehen und nicht so sehr auf den Zuwendungsempfänger bzw. -begehrenden als solchen abzustellen.

3. Eine haushaltsrechtliche Regelung sollte diskriminierungsfrei sein und auch diskriminierungsfrei angewandt werden. Eine Erklärungspflicht für bestimmte Bereiche diskriminiert die Betroffenen dieser Bereiche und bringt ihnen ein besonderes Misstrauen entgegen.

   In der Vergangenheit gab es immer wieder Versuche solche Erklärungen für bestimmte Bereiche einzuführen[46], was von den Betroffenen immer als besonderes Misstrauen und diskriminierend wahrgenommen wird.

4. Begrifflichkeiten im Wortlaut des Gesetzestextes eines Gesetzentwurfes sollten sich möglichst an eingeführten rechtlichen Begriffen orientieren, um für Rechtsanwender in Verwaltung und Justiz Auslegungsschwierigkeiten zu minimieren. Dies gilt erst recht für Begriffe und Aussagen in einer Erklärung, deren Abgabe zur Voraussetzung von Rechtsakten gemacht wird. Das ist bei der Verwendung der Begriffe „eine vielfältige Gesellschaft“, „jedwede Diskriminierung“ und „Ausgrenzung“ nur bedingt gelungen. Der Begriff „Antisemitismus“ ist bereits Teil der Rechtssprache und hinreichend eingeführt.

   Neben den rechtlichen Bedenken gegen abgerungene Bekenntnisse in den Begründungen des Gesetzentwurfs zeigt sich selbst eine gewisse Unsicherheit bei der sprachlichen Interpretation:

   a. Besonders problematisch ist der Begriff „Vielfältige Gesellschaft“[47]. Dem Wortsinne nach ist nicht klar, was mit einem Bekenntnis hierzu gemeint sein soll, denn zur tatsächlichen Vielfalt gehören ja auch Rechtsextremisten wie Islamisten. In der Begründung heißt es:

      > *„Unter den Begriff ‚Vielfältige Gesellschaft‘ fällt der Abbau von Benachteiligungen und Ausgrenzung aufgrund des Geschlechts, der Nationalität, ethnischer Herkunft, von Religion oder Weltanschauung, von Behinderung, von Alter, sexueller Orientierung und Identität im Sinne des Art. 3 Abs. 1 bis 3 GG. Es soll das friedliche, demokratische Gemeinwesen und die Einzigartigkeit eines jeden Menschen gestärkt werden. Eine vielfältige Gesellschaft setzt sich für Anerkennung und Wertschätzung aller Menschen ein.“*

      Dieser Wortlaut der Begründung geht semantisch nicht so recht auf. Die Bejahung einer vorgefundenen Gesellschaft kann nicht gleichzeitig Benachteiligungsabbau bedeuten. Dann wäre der Inhalt auch redundant zur Forderung, sich der „Diskriminierung“ und „Ausgrenzung“ entgegenzustellen.

---

46 Martin Kaul, J. Stange, „Kritik an Schröders Extremismusklausel ‚Jetzt muss sie vollständig fallen‘“, in: *taz*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://taz.de/Kritik-an-Schroeders-Extremismusklausel/!5095200/.

47 Der Begriff wird allerdings nicht nur in Diversitätsmanagement-Literatur verwendet, sondern findet auch bei der Bundesregierung (z. B. in der Publikation „Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus“ vom 22.05.2024, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/ministerium/BMI24021.pdf) als Parallelbegriff zur Offenen Gesellschaft nach Karl Popper Verwendung. Allerdings wird auch hier die Bedeutung des Begriffs einfach vorausgesetzt und nicht näher definiert.

Gemeint ist womöglich das, was das Bundesverfassungsgericht mit „elementarer Rechtsgleichheit für alle“[48] bezeichnet. Es empfiehlt sich daher, sich an diesem Wortlaut zu orientieren.

b. Weniger Schwierigkeiten bereiten die Begriffe „Diskriminierung“ und „Ausgrenzung“. Sie weisen zwar ebenfalls eine unnötige semantische Unschärfe auf, sind aber immerhin im rechtlichen wie sozialwissenschaftlichen Diskurs zu Antidiskriminierungspolitik und -gesetzgebung durchaus gebräuchlich. Warum man aber dann nicht gleich die Begrifflichkeit („Benachteiligung“, „Bevorzugung“, „unterschiedliche Behandlung“) aus Art. 3 Abs. 3 GG oder den §§ 1 und 19 AGG aufgreift, erschließt sich nicht.

In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es:

> *„Diskriminierung‘ versteht sich ähnlich wie der Begriff ‚Belästigung‘ nach § 3 Abs. 3 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) als Benachteiligung; jedoch muss nicht jede unterschiedliche Handlung, die einen Nachteil zur Folge hat, diskriminierend sein.*
>
> *Eine unmittelbare (direkte oder offene) Benachteiligung liegt vor, wenn eine Person eine weniger günstige Behandlung als eine Vergleichsperson erfährt, erfahren hat oder erfahren würde. […]“*
>
> *„Der Begriff ‚Ausgrenzung‘ steht symbolisch für eine Grenzziehung zwischen Personen und einer fehlenden Teilhabe von Personen. Betroffene können Menschen mit Behinderungen, Menschen mit einer bestimmten Hautfarbe, einem bestimmten Geschlecht oder Religionszugehörigkeit sein.“*

Dass sich ein Begriff als etwas Anderes versteht, klingt etwas verrätselt. Wenn Diskriminierung Benachteiligung meinen soll, kann man den eingeführten Begriff „Benachteiligung“ auch gleich selbst verwenden. Ein Begriff fasst eine Klasse von Dingen, Eigenschaften oder Phänomenen zusammen und gibt ihnen einen sprachlichen Ausdruck. Er bezeichnet den Sachverhalt und symbolisiert ihn nicht. Warum bei den Betroffenen nur ein Teil der Merkmale des Art. 3 Abs. 3 GG und der §§ 1, 19 AGG benannt wird, ist ebenfalls nicht nachvollziehbar.

Geeigneter als die gewählten Begriffe und Paraphrasen wäre im Wording eine Orientierung an der grundsätzlichen „Rechtsgleichheit der Verschiedenen“.

Die Änderungsanträge auf den Drucksachen 20/2347, 20/2362 genügen nicht dem Bestimmtheitsgebot.

5. Antisemitismus klar benennen – die IHRA Definition implantieren.

Wir begrüßen, dass die antragsstellenden Fraktionen sich in der Begründung des Gesetzesentwurfes bei der Definition von Antisemitismus auf den Wortlaut der IHRA-Arbeitsdefinition Antisemitismus[49] beziehen. Es empfiehlt sich, die Rechtsanwender auf die gesamte Definition inklusive der Erläuterungen und Fallbeispiele hinzuweisen.

---

48 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 –, Rn. 539, 635.

49 „Arbeitsdefinition von Antisemitismus“, in: *Internetseite der International Holocaust Rememberance Alliance (IHRA)*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://holocaustremembrance.com/resources/arbeitsdefinition-antisemitismus.

Die Arbeitsdefinition der IHRA ist die einzige allgemein oder breit anerkannte[50] Antisemitismus-Definition. Der Zentralrat der Juden in Deutschland, der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und die Bekämpfung des Antisemitismus sowie die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag haben die IHRA-Arbeitsdefinition als Bezugspunkt genommen, um Antisemitismus inhaltlich zu identifizieren.

Die IHRA-Arbeitsdefinition umfasst als einzige Antisemitismusdefinition antisemitische Worte und Taten sowohl gegen jüdische wie nichtjüdische Einzelpersonen (z. B. Rockefeller[51], Bill Gates[52]).

Die IHRA-Arbeitsdefinition Antisemitismus ist gerade bei der Frage des Umgangs mit Israel und Antisemitismus, anders als von ihren Kritiker:innen behauptet,[53] sehr differenziert. Die IHRA-Definition unterscheidet klar zwischen Diskurs und Kritik an der israelischen Politik und Antisemitismus: „Erscheinungsformen von Antisemitismus können sich auch gegen den Staat Israel, der dabei als jüdisches Kollektiv verstanden wird, richten. Allerdings kann Kritik an Israel, die mit der an anderen Ländern vergleichbar ist, nicht als antisemitisch betrachtet werden.“[54]

Sie ist rechtlich nicht verbindlich. Eine Definition ist kein Computerprogramm, das auf Grundlage einer mathematischen Formel ein Ergebnis auswirft. Und keine Definition kann den Anwender:innen die Arbeit abnehmen, den Inhalt angesichts der sich äußernden Person, der Äußerung und des Äußerungskontextes zu interpretieren. Mit ihren Beispielen kann die Definition aber Verwaltungen, Polizei und Justiz ein hilfreiches Werkzeug zur Bestimmung antisemitischer Inhalte an die Hand geben.

---

50 *Bundesverband RIAS, Handbook for the practical use of the IHRA working definition of antisemitism*, hrsg. von Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2021, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3006107-519b-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-en.

51 Rockefeller wird oft als jüdischer Banker phantasiert, siehe dazu: Katja Thorwarth, „Lisa Fitz und die ‚Drachenreiter' der Rothschilds“, in: *Frankfurter Rundschau*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.fr.de/meinung/lisa-fitz-drachenreiter-rothschilds-10979411.html.

52 Gates wurde im Zuge der Coronapandemie als Profiteur und Strippenzieher der Pandemie verunglimpft, siehe dazu: Tessa Högele, „Hass auf jüdische Menschen: Warum viele Corona-Verschwörungen antisemitisch sind“, in: *ze.tt*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://www.zeit.de/zett/politik/2020-05/warum-verschwoerungserzaehlungen-so-oft-antisemitisch-sind-corona-juden-pandemie-hygienedemo.

53 Von Kritikern der IHRA Arbeitsdefinition wird oftmals die so sogenannte Jerusalemer Erklärung zum Antisemitismus (JDA) in die Diskussion gebracht. Die JDA ist eine politische Erklärung, keine Definition. Sie nutzt den Ort Jerusalem im Namen als *token*, weil z. B. „Ernst-Reuter-Platz-Erklärung“ weniger glamourös geklungen hätte. Wo welche Teile der Definition tatsächlich geschrieben wurden, wird noch zu erforschen sein. Hinweise dazu gibt es hier: Peter Ullrich, „Arbeitsdefinition Antisemitismus, Jerusalem Declaration, Nexus-Dokument“, in: ders. et al.: *Was ist Antisemitismus? Begriffe und Definitionen von Judenfeindschaft*, Band 8, Göttingen, 2024, S. 68–78.

54 „Arbeitsdefinition von Antisemitismus“, in: *Internetseite der International Holocaust Rememberance Alliance (IHRA)*, online zuletzt abgerufen am 21.10.2024, https://holocaustremembrance.com/resources/arbeitsdefinition-antisemitismus.

IV.

Empfehlung[55]

§ 23 Abs. 2 (Neu) LHO

Der Schutz der unantastbaren Würde des Menschen, die freiheitliche demokratische Grundordnung (fdGO) und der Gedanke der Völkerverständigung sind bei der Erfüllung bestimmter Zwecke durch die Stellen außerhalb der Landesverwaltung zu beachten und nicht zu gefährden. Sie sollen gefördert werden.

Antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtende Konzepte oder Inhalte sind nicht zuwendungsfähig.

Erläuterung:

Die unantastbare Würde des Menschen zu achten und zu schützen, ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. Diese Verpflichtung gilt auch für den Staat als Zuwendungsgeber. Es ist Aufgabe des Staates, Bestrebungen, die gegen die Menschenwürde, die freiheitlich-demokratische Grundordnung (fdGO) oder den Gedanken der Völkerverständigung gerichtet sind, zum Schutz der Menschenwürde sowie zur Wahrung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verhältnismäßig und aktiv zu bekämpfen.

Diese Prinzipien sind daher auch bei der Erfüllung bestimmter Zwecke durch Stellen außerhalb der Landesverwaltung entsprechend zu beachten. Insbesondere stehen antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtende Inhalte, die mit der Menschenwürde unvereinbar sind und gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung verstoßen, einer Zuwendung entgegen. Hierdurch werden die Zuwendungsempfänger ebenso wie der Staat als Zuwendungsgeber selbst durch einfachgesetzliche Konkretisierung gebunden.

In der Vergangenheit gab es wiederholt Kritik an der Praxis, solche Auflagen nur bestimmten Zuwendungsempfängern zu machen, da dies als Ausdruck besonderen Misstrauens empfunden wurde. Solchen Bedenken begegnet eine ressort- und themenübergreifende Regelung in der Landeshaushaltsordnung nicht.

Die Regelung ist ein allgemeines Gesetz, das dem Schutz von Schutzgütern von Verfassungsrang dient. Sie ist daher auch dazu geeignet, wo erforderlich, zum Schutz von höchsten Schutzgütern von Verfassungsrang bei der Antisemitismusbekämpfung in andere Grundrechtspositionen einzugreifen. Die Exekutive hat in ihrer Verwaltungspraxis die Aufgabe, Recht anzuwenden und ggf. kollidierende Rechtsgüter verwaltungsgerichtlich überprüfbar zum Ausgleich zu bringen.

Überprüfungen nimmt sie tagtäglich vor, etwa wenn sie die Wirtschaftlichkeit oder die Zweckkonformität eines Projektes aufgrund eines Zuwendungsnachweises überprüft und bei Rückforderungen oder ähnlichen Maßnahmen auch andere Rechtspositionen, wie den Vertrauensschutz, abwägen muss.

Bei den Formulierungen des Satzes 1 wird an die Begrifflichkeiten des Grundgesetzes („unantastbare Würde des Menschen“ (Art. 1 GG), „freiheitliche demokratische Grundordnung (fdGO)“ (Art. 10 Abs. 2 und 11 Abs. 2 GG, Art. 18 GG, Art. 21 Abs. 2 und 3 GG; Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG, Art. 87a Abs. 4 S. 1

[55] Es handelt sich um die Straffung eines Vorschlages des Tikvah Instituts, der infolge einer Tagung im Dezember 2022 erarbeitet wurde. Dazu: Volker Beck (Hrsg.): *Mögliche juristische und rechtspolitische Antworten auf BDS. Dokumente des Tikvah Instituts*, Nr. 2., Leipzig, 2023, S. 33 f.

und 91 Abs. 1 GG) und der „Gedanke der Völkerverständigung“ (Art. 9 Abs. 2 GG)) sowie der Landeshaushaltsordnung („Erfüllung bestimmter Zwecke“, „Stellen außerhalb der Landesverwaltung“, § 23 LHO) angeknüpft.

Im Satz 2 werden Begrifflichkeiten aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgesetzes[56] und des § 46 II StGB aufgegriffen.[57] Dadurch ist für die Normadressaten, Rechtsanwender und dem Recht Unterworfene hinreichend klar, was die gesetzlichen Anforderungen bei Zuwendungen sind.

Die Allgemeinen Nebenbestimmungen ANBest sollten künftig eine entsprechende Formulierung enthalten.

[56] BVerfG, Urteil des Zweiten Senats v. 17. Januar 2017 (2. NPD-Urteil) – 2 BvB 1/13 – Rn. 541; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 23.01.2024 – 2 BvB 1/19 – Rn. 253.

[57] Vgl. dazu auch § 10 Abs. 1 Satz 3 StAG.

Literatur

Ewer, Wolfgang; Thienel, Tobias, 2024*, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit einer Antidiskriminierungsklausel im Bereich der Kulturförderung*, Kiel, Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 20/3463.

Möllers, Christoph, 2023*, Grundrechtliche Grenzen und grundrechtliche Schutzgebote staatlicher Kulturförderung. Ein Rechtsgutachten im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Berlin.

Möllers, Christoph, 2024, *Zur Zulässigkeit von präventiven Maßnahmen der Bekämpfung von Antisemitismus und Rassismus in der staatlichen Kulturförderung*, Berlin, online unter https://fragdenstaat.de/anfrage/gutachten-prof-moellers-zu-antisemitismusklauseln/912623/anhang/gutachtenmllers-2024-bkm.pdf

Keller-Kemmerer, Nina, 2023, „Judenfeindlichkeit und Kunstförderung: Für Anti-Antisemitismusklauseln in staatlichen Förderrichtlinien“, *KJ Kritische Justiz*, S. 416–428.

Winterhoff, Christian, 2024, *Gutachterliche Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit der Einführung einer Antidiskriminierungsklausel für den Bereich der Kulturförderung im Land Berlin*, Berlin.