Stellungnahme Tikvah Institut

Sachverständigenanhörung, Schleswig-Holsteinischer Landtag, 19.02.2025

Der ÄA-E der Koalitionsfraktionen vom 17.02.2025 stellt eine Verbesserung gegenüber der Formulierung des GE dar, da er die in der Rechtsordnung geschützten Rechtsgüter klar benennt, deren Schutz die Regelung dient, und da er im Gesetzestext auf neue unbestimmte Rechtsbegriffe wie „gesellschaftliche Vielfalt“ oder „gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ verzichtet.

Der neue Entwurf vermag die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine fakultative Regelung, die an die Meinung der Zuwendungsempfänger anknüpft, nicht zu beseitigen. Es sollte an Inhalt und Zweck der Zuwendung angeknüpft werden. Der Standort des § 44 LHO überzeugt rechtssystematisch nicht.

Es wird stattdessen vorgeschlagen, den *Änderungsantrag mit folgender Formulierung* in den Ausschuss einzubringen:

Formulierungsvorschlag[1]:

> *§ 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.*

1. Kann § 44 Absatz 1 Satz 5 auch als „Soll-Vorschrift“ normiert werden?

Eine „Kann“- oder „Soll“-Vorschrift stellt kein allgemeines Gesetz im Sinne von Artikel 5 Abs. 2 GG dar. Es besteht die Gefahr, dass die Verwaltung die Gewährung von Zuwendungen nur in bestimmten Bereichen beim Auftreten bestimmter Überzeugungen, Haltungen oder Ideologien[2] zur Voraussetzung von Zuwendungen macht, in anderen Bereichen, bei denen die gleichen Rechtsgüter aber typischerweise durch andere Überzeugungen, Haltungen oder Ideologien gefährdet sind, nicht.

2. Wie beurteilen Sie hinsichtlich Satz 5 die alternative Formulierung „Die Gewährung von Zuwendungen kann unter die Voraussetzung gestellt werden, dass Zuwendungsempfängerinnen oder Zuwendungsempfänger die zentralen verfassungsrechtlichen Werte Schutz der Menschenwürde und freiheitlich demokratische Grundordnung, einschließlich der Ablehnung von Antisemitismus und Rassismus, sowie den Gedanken der Völkerverständigung achten.“?

Die Bedenken zu 1. bestehen auch bei 2. Die semantische Differenz erschließt sich nicht auf Anhieb. Die alternative Formulierung verdeutlicht allerdings, dass antisemitische oder auf rassistische Dis-

---

[1] Tikvah Institut, Berlin, in: Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 20/3828, Kiel, 2024, S. 15. Online unter: https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl20/umdrucke/03800/umdruck-20-03828.pdf

[2] Jarass/Pieroth, *Grundgesetz*, 18. Auflage 2024, Art. 5 Rn. 67.

kriminierung zielende Konzepte mit dem Schutz der Menschenwürde nicht vereinbar sind und gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung verstoßen und ihre Ablehnung aus diesem Grund zuwendungsrechtlich gefordert wird. Das könnte ein Vorteil sein.

3. **Die Normierung der Möglichkeit, eine Erklärung über die geforderten Haltungen abzufordern, wurde im Rahmen der schriftlichen Anhörung zum Teil kritisiert.**

    a. Welche rechtlichen Erwägungen sprechen neben der Verstärkung des Regelungsziels und der Erhöhung der Verwaltungspraktikabilität dafür, die Möglichkeit des Einforderns einer Erklärung in den Gesetzestext aufzunehmen?

Das Abfordern einer solchen Erklärung ist ein Eingriff in die Meinungsfreiheit. Er ist nicht erforderlich, da das Regelungsziel auch mit dem Ausschluss antisemitischer, rassistischer und sonstiger menschenverachtender Konzepte oder Inhalte aus der Zuwendungsfähigkeit. Damit ist er auch nicht verhältnismäßig und damit verfassungswidrig.

b. Für den Fall, dass das Erklärungserfordernis gesetzlich festgeschrieben werden soll, wie beurteilen Sie die Formulierung „Die Gewährung von Zuwendungen kann weiter unter die Voraussetzung gestellt werden, dass Zuwendungsempfängerinnen oder Zuwendungsempfänger oder Antragsstellerinnen oder Antragsteller eine Erklärung über diese Haltung abgeben“?

Es ist völlig unklar, was mit einer Erklärung tatsächlich oder rechtlich bewirkt werden soll und was im Falle einer vorsätzlich oder einer irrtümlich falsch abgegeben Erklärung als Rechtsfolge vorgesehen ist.

4. **Wäre es aufgrund des Verweises auf § 117 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 LVwG S-H in Satz 6 rechtlich zulässig, diesen Satz als „Soll-Vorschrift“ zu fassen?**

Bei dem von uns gemachten Vorschlag wären wohl § 117 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1- 3 LVwG S-H einschlägig.

Thesen

1. **Antisemitische oder auf rassistische Diskriminierung zielende Konzepte**, Inhalte oder Ziele sind **mit dem Schutz der Menschenwürde nicht vereinbar** und **verstoßen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung**.[3]

2. Solche Konzepte, Inhalte oder Ziele **nicht** durch staatliche Zuwendungen **zu fördern**, ist ein **verfassungsrechtlich legitimer Zweck** von Politik und Gesetzgebung. Eine zuwendungsrechtliche **Regelung**[4] ist **verfassungsrechtlich geboten**. Denn an Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) hat das Land dann kein Interesse (§ 23 LHO), wenn sie zentrale Rechtsgüter der Verfassung gefährden bzw. antisemitische, rassistische oder sonstige menschenverachtende Konzepte, Inhalte oder Ziele beinhalten. Es käme einer Selbstparodoxierung des freiheitlich-demokratischen Staates gleich, förderte er gegen den Schutz der Menschenwürde oder gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, wie beispielsweise auf antisemitische oder auf rassistische Diskriminierung, oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung gerichtete Konzepte durch Zuwendungen.

3. Ein solcher Eingriff in die zuwendungsrechtlichen Regeln muss dem Schutz eines auch sonst **in der Rechtsordnung geschützten Rechtsguts**[5] dienen. Es wird geraten die zentralen Rechtsgüter der Verfassung „**Schutz der Menschenwürde**“ (Artikel 1 GG), „**Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung**“ (Artikel 10, 11, 18, 21, 73, 87a, 91 GG) und den „**Gedanken der Völkerverständigung**“ (Artikel 9 GG) ausdrücklich schon im Gesetzestext in Bezug zu nehmen. Dass das Land an der Erfüllung durch Stellen außerhalb der Landesregierung ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann, wenn durch die Zuwendung diese Verfassungsgüter gefährdet werden, lässt sich eigentlich jetzt schon nicht argumentieren.

4. Der **Verhältnismäßigkeits**grundsatz verlangt, dass zur Erreichung des legitimen Ziels, antisemitische, rassistische oder sonstige menschenverachtende Konzepte, Inhalte oder Ziele von Zuwendungen des Landes auszuschließen, **nur geeignete, erforderliche und angemessene Mittel** eingesetzt werden.

5. Eine Regelung sollte sich allein auf den Inhalt des mit der Zuwendung verbundenen Zwecks und seiner Verwirklichung orientieren. Zum Ausschluss antisemitischer Inhalte von Zuwendungen ist es **ausreichend** in der Landeshaushaltsordnung **festzulegen**, dass **antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtende Konzepte oder Inhalte nicht zuwendungsfähig sind**. Damit kann bei Anträgen auf Zuwendungen, die antisemitische, rassistische oder sonstige menschenverachtende Konzepte, Inhalte oder Ziele enthalten, der Antrag rechtssicher abgelehnt werden oder bei antisemitische, rassistische oder sonstige menschenverachtende Konzepte, Inhalte oder Ziele im Rahmen eines bereits genehmigten Zuwendungsprojektes eine Rückforderung oder Teilrückforderung der Zuwendung unter Beachtung der allgemeinen zuwendungsrechtlichen Rechtsgrundsätze (Vertrauensschutz, Verhältnismäßigkeit) ausgelöst werden.

6. Es kann zur Wahrung der Kunstfreiheit und Wissenschaftsfreiheit erforderlich sein, besondere Verfahren[6] zu haben, um diese Prinzipien durchzusetzen. Hierfür wäre der neue § 23 Abs. 2 LHO eine geeignete Rechtsgrundlage.

---

[3] BVerfG, Urteil des Zweiten Senats v. 17. Januar 2017 (2. NPD-Urteil) – 2 BvB 1/13 – Rn. 541; BVerfG - 2 BvB 1/19 - Urteil des Zweiten Senats vom 23. Januar 2024, Rn. 253; vgl. a. § 10 Abs. 1 Satz 3 StAG.

[4] Es gibt vergleichbare Regelungen in verschiedenen Rechtsgebieten: Art. 21 Abs. 3 GG i.V.m. § 18 Abs.7 Satz 2 PartG und § 46 a BVerfGG; § 2 StiftFinG; § 51 Abs. 3 AO.

[5] BVerwG 8 C 35.20 - Urteil vom 20.01.2022 - Rn. 20, 21

[6] Hierzu: Nina Keller-Kemmerer, *Judenfeindlichkeit und Kunstförderung: Für Anti-Antisemitismusklauseln in staatlichen Förderrichtlinien*, KJ 2023, 416 -428. vgl. a.: Christoph Möllers: *Zur Zulässigkeit von präventiven Maßnahmen der Bekämpfung von Antisemitismus und Rassismus in der staatlichen Kulturförderung. Ein verfassungs- und verwaltungsrechtliches Kurzgutachten im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*. Berlin, 2024, S. 16-29. ff.

Bekenntnislösung und fakultative, also im Ergebnis politisch willkürliche, Anwendung stehen in einem inhaltlichen Zusammenhang und begegnen rechtlichen wie tatsächlichen Bedenken. Die Fakultativität ist allerdings Konsequenz der Bekenntniserklärungslösung, weil man die Förderung für Windräder oder für Stallbauten mit besonders tiergerechter Haltung keine Erklärung gegen Antisemitismus abhängig machen will. Dennoch lassen sich auch abwegige Fallkonstellationen konstruieren, in denen auch hier beispielsweise durch entsprechende Aufschriften Zweck der Zuwendung mit antisemitischen oder anderweitigen verfassungsfeindlichen Inhalten verbindet.

7. Regelungen, die tiefergehende Grundrechtseingriffe als 5. vorsehen, wie das Unterschreiben einer **Bekenntniserklärung,** sind nicht erforderlich, daher unverhältnismäßig und somit verfassungsrechtlich auch **nicht zulässig**.

8. Aus Gleichheitsgesichtspunkten begegnet eine fakultative Regelung, nach der eine zuständige Stelle nach Gutdünken darüber befindet, ob sie Zuwendungen von einer tatsächlichen Ablehnung von Antisemitismus o. ä. oder von darauf ausgerichteten Erklärungen abhängig macht, verfassungsrechtlichen wie tatsächlichen Bedenken.

9. Antisemitismus ist mehr als nur eine Form von Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit (GMF) oder eine Ausprägung einer Ideologie der Ungleichheit (IDU). Antisemitismus ist „die negative Leitidee der Moderne“ (Salzborn)[7] und beinhaltet ein umfassendes System von Ressentiments und Verschwörungsmythen, das eine allumfassende Weltanschauung bietet. Das macht seine staatsgefährdende Kraft aus. Darin unterscheidet er sich von anderen Vorurteils- oder Diskriminierungsformen wie Rassismus, Homosexuellenfeindlichkeit und Misogynie.

10. Was Antisemitismus ist, sollte nicht im Gesetz selbst geregelt werden. Aber in der Begründung des Gesetzes bzw. in der Begründung eines Änderungsantrages zum jetzigen Gesetzesentwurf wäre es ratsam darauf zu verweisen, dass sich die **nicht rechtsverbindliche Arbeitsdefinition von Antisemitismus**[8] von The **International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)** mit ihrem Katalog der Erläuterung in der Praxis[9] als besonders geeignetes Tool zur Bestimmung antisemitischer Inhalte bewährt hat.[10]

    Die IHRA-Arbeitsdefinition unterscheidet klar zwischen antiisraelischem Antisemitismus („Erscheinungsformen von Antisemitismus können sich auch gegen den Staat Israel, der dabei als jüdisches Kollektiv verstanden wird, richten.“) und eine kritische Diskussion über israelische Politik („Allerdings kann Kritik an Israel, die mit der an anderen Ländern vergleichbar ist, nicht als antisemitisch betrachtet werden.“) und erfasst Antisemitismus gegen „gegen jüdische [wie] nichtjüdische Einzelpersonen“. Sie umfasst zudem jede Essentialisierung von Jüdinnen und Juden, auch wenn sie sich nicht als Hass gegenüber Jüdinnen und Juden ausdrückt.

[7] Samuel Salzborn: *Antisemitismus als negative Leitidee der Moderne. Sozialwissenschaftliche Theorien im Vergleich*, Frankfurt am Main/New York: Campus 2010.
[8] The International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA): *Arbeitsdefinition von Antisemitismus*. Bucharest, 2016. Online unter: https://holocaustremembrance.com/resources/arbeitsdefinition-antisemitismus
[9] European Commission: Directorate-General for Justice and Consumers, Steinitz, B., Stoller, K., Poensgen, D. and Whine, M., *Handbook for the practical use of the IHRA working definition of antisemitism*, Publications Office, 2021, Online unter: https://data.europa.eu/doi/10.2838/72276
[10] Der Wortlaut der IHRA-Arbeitsdefinition wird in der Begründung des Gesetzentwurfes in der von der Bundesregierung indossieren Version wiedergegeben. Schleswig-Holsteinischer Landtag Drs. 20/2321, S. 6.