

WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER
INSTITUT FÜR ÖFFENTLICHES RECHT UND POLITIK
Geschäftsführender Direktor Prof. Dr. Bodo Pieroth

Prof. Dr. Pieroth • Institut für Öffentliches Recht und Politik
Wilmergasse 28 • 48143 Münster

Wilmergasse 28
48143 Münster
Fon: 0251 / 5 10 49-0
Fax: 0251 / 5 10 49-19
E-Mail: pieroth@uni-muenster.de

Schriftliche Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung zum Thema
„Kulturellen Staatszielbestimmungen“
der Enquête-Kommission des Bundestags
„Kultur in Deutschland“
am 20. September 2004

1. Frage: Sprechen Sie sich für die Verankerung von Kultur als Staatsziel im Grundgesetz aus oder nicht?

Ich spreche mich für die Verankerung von Kultur als Staatsziel im Grundgesetz aus.

2. Frage: Welche Argumente sprechen für und welche gegen eine Kulturstaatsklausel?

Die Frage, ob zusätzliche Staatszielbestimmungen, u.a. eine die Kultur betreffende, in das Grundgesetz aufgenommen werden sollen, ist schon zweimal sehr intensiv debattiert worden. Die von der Bundesregierung eingesetzte „Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ hat in den Jahren 1981 bis 1983 die Frage eindringlich untersucht und im Ergebnis die Aufnahme einzelner Staatszielbestimmungen in den Bereichen Arbeit, Umweltschutz und Kulturstaat empfohlen, ohne dass sie sich allerdings auf eine bestimmte Formulierung hätte einigen

können (vgl. den von den Bundesministern des Innern und der Justiz herausgegebenen Bericht der Sachverständigenkommission, Bonn 1983, Rn. 87ff., 130ff., 169ff.).

Sodann befasste sich die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, die gemäß dem Auftrag des Art. 5 des Einigungsvertrags gebildet worden war, in den Jahren 1992 und 1993 mit der Frage, ob den gesetzgebenden Körperschaften die Aufnahme weiterer Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz zu empfehlen sei. Die Gemeinsame Verfassungskommission empfahl die Aufnahme von Bestimmungen in den Bereichen Minderheitenschutz und Umweltschutz; ausschließlich für die Aufnahme einer Staatszielbestimmung im letztgenannten Bereich hat sich dann der verfassungsändernde Gesetzgeber im Jahre 1994 mit der Einfügung des Art. 20a in das Grundgesetz entschieden.

Zum Bereich der Kultur wurden in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat vor allem zwei Anträge diskutiert. Nach dem von der SPD eingebrachten Antrag sollten nach Art. 20 GG folgende Ergänzungen eingefügt werden: „(1) Der Staat schützt und fördert den Zugang eines jeden Menschen zur Bildung. Dieser ist allen Menschen zu Schulen, Hochschulen, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen in gleicher Weise zu eröffnen, unabhängig von ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage und politischen Überzeugung. (2) Er schützt und fördert das kulturelle Leben seiner Bürger.“ Der von den Grünen eingebrachte Antrag zum Thema Bildung sah vor, den Art. 7 GG abzuändern. Danach sollte jedem Menschen das Recht auf Bildung und freien Zugang zur Schule gewährleistet und dem Staat verschiedene Pflichten auferlegt werden, wie z.B. die Förderung der Schüler entsprechend ihrer Neigungen, die Durchlässigkeit der Bildungswege und die Gewähr der pädagogischen Freiheit der Lehrkräfte. Nach ausführlichen Beratungen, die auch eine Sachverständigenanhörung von acht Professoren und einer Professorin beinhalteten, kam es zur Abstimmung, bei der keiner der beiden Anträge die notwendige Zweidrittel-Mehrheit erreichte: Der SPD-Antrag wurde mit mehr Nein- als Ja-Stimmen, der Antrag der Grünen mit überwältigender Mehrheit bei lediglich zwei Ja-Stimmen abgelehnt (vgl. zur Gemeinsamen Verfassungskommission den Abschlussbericht in: Bundestags-Drucksache 12/6000, die Kommissionsdrucksachen, Stenographischen Berichte und Arbeitsunterlagen). Die Argumente pro und contra sind danach hinlänglich bekannt:

Die Gegner von kulturellen Staatszielbestimmungen bringen vor allem zwei Argumente vor: Erstens seien Staatszielbestimmungen „weiches“, nicht justiziables Verfassungsrecht und damit wertlos. Zweitens fehle es im Bereich von Bildung und Kultur an einer klärungsbedürftigen Regelungslücke, da bereits kulturbezogene Verfassungsnormen existierten und diese – in Verbindung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu diesem Themenkomplex – kein Defizit erkennen ließen, das die zusätzliche Normierung einer Staatszielbestimmung rechtfertigen könne. Ich halte beide Argumente nicht für durchschlagskräftig.

Zum Justiziabilitätsargument ist folgendes zu sagen: Das Grundgesetz kennt eine ganze Reihe von Staatszielbestimmungen, die geltendes Verfassungsrecht sind und von Rechtsprechung und Lehre als solches behandelt werden. Sie haben einen beschreibbaren Inhalt, bestimmte Adressaten und können in ein Konkurrenz- oder Kollisionsverhältnis zu anderen Normen des geltenden Rechts gesetzt werden. Das ist nicht nur bei dem im Jahre 1994 eingefügten Art. 20a GG evident, sondern auch bei einer Staatszielbestimmung, die sich von Anfang an im Grundgesetz befindet: dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat das Sozialstaatsprinzip als „Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber“ bezeichnet (BVerfGE 100, 271/284), ihm eine „Aufgabe“ entnommen, die die Schaffung einer „gerechten Sozialordnung“ zum Inhalt habe (BVerfGE 59, 231/263); das Sozialstaatsprinzip begründe die „Pflicht“ zur Schaffung einer derartigen Ordnung (BVerfGE 94, 241/263; 97, 169/185), gebiete die Verwirklichung des „Zieles“ einer „gerechten Sozialordnung“ (BVerfGE 29, 221/236), verpflichte zum „Ausgleich der sozialen Gegensätze“ (BVerfGE 22, 180/204) sowie präzise zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit (BVerfGE 103, 293/307). Zwar hat das Bundesverfassungsgericht bisher noch nie einen Verstoß einfachen Gesetzesrechts gegen das Sozialstaatsprinzip festgestellt, aber das beruht darauf, dass es das Sozialstaatsprinzip zu recht für eine vage Norm hält oder mit anderen Worten: dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum zur Realisierung der vom Sozialstaatsprinzip vorgegebenen Ziele einräumt – nicht aber darauf, dass das Sozialstaatsprinzip keinen normativ verbindlichen Maßstab darstelle. Die Eigenschaft der Vagheit teilen Staatszielbestimmungen übrigens mit vielen anderen Verfassungsnormen, ohne dass diesen deshalb die Eigenschaft als verbindliches Verfassungsrecht abgesprochen würde. Ursprünglich im Grundgesetz vorhandene wie später ins Grundgesetz eingefügte Staatszielbestimmungen dienen also

nicht nur jedem Gericht als Auslegungs- und Anwendungsmaßstab für das einfache Recht, sondern können auch vor dem Bundesverfassungsgericht gegenüber Gesetzen in Ansatz gebracht werden; in der Verfassungsbeschwerde über das bekannte Einfallstor des Art. 2 Abs. 1 GG, aber auch bei der konkreten und abstrakten Verfassungsbeschwerde, bei der allerdings wegen des vom Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber zu recht eingeräumten weiten Ermessensspielraums eine auf eine Staatszielbestimmung gestützte Erzwingung bestimmter gesetzlicher Umsetzungsakte praktisch ausgeschlossen erscheint.

Zum Überflüssigkeitsargument ist folgendes zu sagen: Wendet man es auf den SPD-Antrag in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat an, dann ist es bezüglich des Abs. 1 stichhaltig; denn ein chancengleicher Zugang zur Bildung ist bereits anerkanntes Verfassungsrecht, und zwar nicht nur als Staatszielbestimmung, sondern als Grundrecht. Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG normiert ein Grundrecht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte. Die Rechtsprechung hat hieraus ein Abwehrrecht gegen Freiheitsbeschränkungen im gesamten Ausbildungswesen abgeleitet, sofern es sich um eine berufsbezogene Ausbildung handelt (BVerfGE 39, 303/329). Neben dieser „klassischen“ Grundrechtsfunktion wird Art. 12 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes auch ein Recht auf Teilhabe an staatlichen Ausbildungseinrichtungen entnommen, was bedeutet, dass Ausbildungsplätze unter allen Interessenten in gleicher Weise, also nach gleichen Kriterien unter Ausschöpfung vorhandener Kapazitäten verteilt werden müssen. Ebenfalls anerkannt ist, dass Art. 12 Abs. 1 GG kein originäres Leistungsrecht enthält. Für den nicht-berufsbezogenen Bildungsbereich werden parallele Gehalte aus Art. 2 Abs. 1 GG abgeleitet. Neben diese grundrechtlichen Verbürgungen eine inhaltsgleiche Staatszielbestimmung zu setzen, macht wenig Sinn (vgl. auch Brohm, Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in der Verfassung, JZ 1994, 213/218).

Etwas anderes gilt hinsichtlich einer allgemeinen Kulturschutz- und -förderungsklausel. Der Vergleich mit der geltenden Rechtslage ergibt zunächst, dass ein Kulturauftrag nicht positiv im Grundgesetz verankert ist. Dennoch versteht sich die Bundesrepublik Deutschland als Kulturstaat, wie auch die Staatszielbestimmungsgegner in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat betonten (vgl. Bundestags-Drucksache 12/6000, S. 80). Das Bundesverfassungsgericht hat diesen

Kulturstaatscharakter aus der Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG gefolgt (BVerfGE 35, 79/114): Der Staat, „der sich im Sinne einer Staatszielbestimmung auch als Kulturstaat versteht“, habe entsprechende Schutz- und Förderpflichten (BVerfGE 36, 321/331). Insofern hätte eine ausdrückliche Staatszielbestimmung im Wesentlichen deklaratorischen Charakter. Eine Veränderung der Rechtslage könnte sie nur insofern mit sich bringen, als sie verstärkende und appellative Wirkung zeigen und damit der Durchsetzungsschwäche von kulturellen Zielsetzungen entgegenwirken könnte (vgl. Grimm, *Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen*, VVDStRL 42 [1984], 67f.). Allerdings wird verbreitet Kritik an der großzügigen und dogmatisch fragwürdigen Herleitung einer kulturellen Staatszielbestimmung aus Art. 5 Abs. 3 GG geübt (vgl. Steiner, *Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen*, VVDStRL 42 [1984], 13ff.). Hat das kulturelle Engagement des Staates aber keine verfassungsrechtliche Grundlage, dann beruht es auf der Entscheidung der zuständigen staatlichen Organe, grundsätzlich also des Gesetzgebers, der keiner ausdrücklichen Ermächtigung bedarf, um sich einer Staatsaufgabe anzunehmen. So gesehen, hat die Aufnahme einer kulturellen Staatszielbestimmung in das Grundgesetz also die konstitutive Wirkung, dass der Staat verpflichtet ist, die Kultur zu schützen und zu fördern. Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass der Begriff der Kultur zu unbestimmt sei. Anerkanntermaßen gehören dazu die Bereiche Wissenschaft, Bildung und Kunst, die ihrerseits Begriffe des geltenden Rechts sind (vgl. auch die Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“, Rn. 213). Insofern geht also das Überflüssigkeitsargument fehl (vgl. auch Picroth/Siegert, *Kulturelle Staatszielbestimmungen*, RdJB 1994, 438/444ff.).

Bisher ist dargelegt worden, dass es keine juristisch und verfassungsdogmatisch stichhaltigen Gründe gegen die Aufnahme einer kulturellen Staatszielbestimmung in das Grundgesetz gibt. Damit ist das Feld des demokratischen Prozesses und der politischen Entscheidung eröffnet. Wenn ich mich hier für die Verankerung von Kultur als Staatsziel im Grundgesetz ausspreche, dann hat das einen wesentlichen Grund: Es gibt im Grundgesetz bereits Staatszielbestimmungen, die die materiellen Bedingungen menschlicher Existenz, sozusagen den Unterbau, abdecken – Art. 20a GG die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere, das Sozialstaatsprinzip die „Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein“ (BVerfGE 40, 121/133; 82, 60/80). Sollten uns nicht die geistigen, ideellen Dimensionen menschlichen Daseins genauso viel wert sein? Hier einen

rechtlichen Markierungspunkt zu setzen, scheint mir gerade in einer Zeit, in der alles auf die ökonomische Dimension reduziert zu werden droht, durchaus angebracht zu sein. Sigmund Freud hat in seiner berühmten Abhandlung „Das Unbehagen in der Kultur“ Kultur als „die ganze Summe der Leistungen und Einrichtungen“ bezeichnet, „in denen sich unser Leben von dem unserer tierischen Ahnen entfernt“ (Gesammelte Werke, Band XIV, 3. Aufl. 1963, S. 448). Wollen wir verfassungsrechtlich wirklich nur die Ahnen schützen?

3. Frage: Wie und wo würden Sie eine Kulturstaatsklausel im Grundgesetz formulieren?

Ich würde in Anlehnung an Art. 20a GG einen Art. 20b GG einfügen, der folgenden Wortlaut hat: „Der Staat schützt und fördert die Kultur, insbesondere Bildung, Wissenschaft und Kunst, im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

4. Frage: Wie würden Sie eine Kulturstaatsklausel im Grundgesetz einordnen?

Historisch hätte dieser Art. 20b wie Art. 20a GG einen gewissen Vorläufer in Art. 150 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung von 1919: „Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates.“ Die systematische Einordnung des Art. 20b GG wäre parallel zu der des Art. 20a GG vorzunehmen. Das bedeutet grundsätzlich, dass der Schutz und die Förderung von Kultur gleichen Rang wie andere Verfassungsprinzipien und Verfassungsrechtsgüter besitzen. Ebenso wenig wie das Grundgesetz zu einem unbegrenzten Umwelt- oder Tierschutz verpflichtet, gäbe es durch Art. 20b GG einen unbegrenzten Schutz der Kultur. Vielmehr ist jeweils ein Ausgleich mit anderen Verfassungsgütern herzustellen (vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band II, 1998, Art. 20a Rn. 37f., 42). Art. 20b GG besäße keinen generellen Vorrang. Kollisionsentscheidungen sind nach den auch sonst im Verfassungsrecht üblichen Maßstäben herbeizuführen. Im Verhältnis zu den Grundrechten hätte Art. 20b wie Art. 20a GG zum einen die Bedeutung, dass er Beschränkungen von Grundrechten legitimieren kann und dass er zum anderen auch durch die Grundrechte beschränkt werden kann (vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 7. Aufl. 2004, Art. 20a Rn. 15

bis 17). Diese doppelte Wirkungsweise lässt sich auch beim Sozialstaatsprinzip beobachten; insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht das Sozialstaatsprinzip für die Rechtfertigung von Eingriffen in Grundrechte herangezogen (vgl. BVerfGE 100, 271/283f.; 103, 293/299ff.). Bezüglich der Menschenwürde ist allerdings zu bedenken, dass die Eingriffsrechtfertigung durch kollidierendes Verfassungsrecht unzulässig ist (BVerfGE 93, 266/293; NJW 2003, 1303/1304). An der Gewaltenteilung, an der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und am Vorrang des Bundesrechts vor Landesverfassungen und Landesgesetzen würde sich durch Art. 20b GG nichts ändern.

5. *Frage: Sehen Sie eine Verknüpfung der Staatszielbestimmung mit der Forderung, Kultur sollte nicht freiwillige, sondern verpflichtende Aufgabe sein, oder lassen sich rechtliche Verpflichtungen im Sinne einer kulturellen Grundversorgung normieren?*

Diese Frage überschneidet sich mit der schon unter Punkt 4 aufgeworfenen Frage des Verhältnisses einer Kulturstaatsklausel im Grundgesetz mit der Ermächtigung der Gemeinden zur Selbstdefinition ihres Kulturauftrages gemäß Art. 28 Abs. 2 GG. Ich gehe davon aus, dass mit Freiwilligkeit das selbe gemeint ist, wie mit der Ermächtigung zur Selbstdefinition. In der Tat gingen mit einer kulturellen Staatszielbestimmung, etwa dem vorgeschlagenen Art. 20b GG, der ohne weiteres auch die Gemeinden binden würde, Einschränkungen der Freiwilligkeit in dem Sinne einher, dass Freiwilligkeit nicht als Beliebigkeit verstanden werden dürfte: Auch die Gemeinden wären durch Art. 20b GG zum Schutz und zur Förderung der Kultur verpflichtet. Das bedeutet aber keineswegs gleichzeitig, dass die Pflicht zum Schutz und zur Förderung der Kultur eine Pflichtaufgabe im Sinne des Gemeinderechts wäre; denn diese ist durch Fachaufsicht und Weisungsrechte staatlicher Behörden gegenüber den Gemeinden gekennzeichnet. Man kann sich den Unterschied zwischen der Pflicht durch eine Kulturstaatsklausel und der Qualifizierung als gemeindliche Pflichtaufgabe an der dogmatischen Abstufung zwischen Entschließungsermessen und Auswahlermessen klarmachen. Das Entschließungsermessen bezieht sich auf das „Ob“, also darauf, ob eine Behörde überhaupt tätig werden oder vielmehr untätig bleiben soll; das Auswahlermessen bezieht sich auf das „Wie“ des Handelns. Der Art. 20b GG würde der Gemeinde gewissermaßen das Entschließungsermessen nehmen, weil sie nicht mehr die Freiheit hätte zu entscheiden, ob sie die Kultur überhaupt schützen und fördern oder es lieber unterlassen will. Es bliebe ihr

aber gleichwohl das Auswahlermessen darüber, wie sie Kultur schützen und fördern möchte. Die Auferlegung weiterer rechtlicher Verpflichtungen im Sinne einer kulturellen Grundversorgung sind nach Maßgabe des Art. 28 Abs. 2 GG zulässig, d.h. durch Gesetz und unter Wahrung der anerkannten Schranken-Schranken, nämlich der Kernbereichsgarantie der Selbstverwaltung und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 7. Aufl. 2004, Art. 28 Rn. 20 bis 22).


6. *Frage: Sehen Sie weitere rechtliche Wirkungen einer kulturellen Staatszielbestimmung?*

Nicht über die bisher angesprochenen hinaus.

7. *Frage: Welche Chancen und Veränderungen für die Kultur in Deutschland sehen Sie mit einer Staatszielbestimmung?*

Sie hätte die genannten eher schwachen normativen Wirkungen. Zugleich käme ihr eine bedeutende verfassungspolitische Signalwirkung zu.

Münster, den 26. August 2004



.....

(Prof. Dr. Bodo Pieroth)