

Professor Dr. Peter Badura
München

Stellungnahme

zur Vorbereitung der Öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Kultur in Deutschland“ am 20. September 2004 zum Thema „Kulturelle Staatszielbestimmungen“

I. Bestandsaufnahme

1. „Als objektive Wertentscheidung für die Freiheit der Kunst stellt sie (sc. die Verfassungsnorm des Art. 5 Abs. 3 GG) dem modernen Staat, der sich im Sinne einer Staatszielbestimmung auch als Kulturstaat versteht, zugleich die Aufgabe, ein freiheitliches Kunstleben zu erhalten und zu fördern.“

BVerfG Urteil vom 5. März 1974
BVerfGE 36, 321/ 331 – Besteuerung des Umsatzes von Schallplatten;
81, 108/ 116.

Das **Bundesverfassungsgericht** erkennt als normative Wertentscheidung des Grundgesetzes eine ungeschriebene Staatszielbestimmung „Kulturstaat“ an, die auf eine Staatsaufgabe verweist.

2. Die von den Bundesministern des Innern und der Justiz eingesetzte **Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/ Gesetzgebungsaufträge“** hat mehrheitlich für den kulturellen Bereich empfohlen, Art. 20 Abs. 1 GG durch einen neuen Satz 2 zu ergänzen: „Sie (sc. die Bundesrepublik Deutschland) schützt und pflegt

die Kultur und die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen“, und in das Homogenitätsgebot für die Landesverfassungen (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) eine Klausel über die „Verantwortung des Staates für Kultur und natürliche Umwelt“ aufzunehmen.

Bericht der Sachverständigenkommission, 1983, S. 106 ff. – Dazu D. Grimm, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, VVDStRL 42, 1984, S. 46/ 63 f.

Die Kommission wollte damit keine Änderungen im geltenden kulturstaatlichen Kompetenzgefüge zwischen Bund und Ländern herbeiführen oder befürworten. Sie sah sich aber vor die Frage gestellt, ob nicht die unitarisch wirkende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grundrechten der Freiheit der Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre (Art. 5 Abs. 3 GG), zur freien Wahl der Ausbildungsstätte (Art. 12 Abs. 1 GG), zum Schulartikel (Art. 7 GG) und zum elterlichen Erziehungsrecht (Art. 6 Abs. 2 GG) und die – auch mit Verfassungsänderungen (bes. Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1, 91 b, 75 Abs. 1 Nr. 1a GG) verbundene – Gesamtentwicklung in Bildung, Wissenschaft und Kunst die Aufnahme neuer kulturbezogener Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz nahelege. Die Kommission sprach sich, wenngleich im Normierungsmodus nicht einhellig, für eine grundsätzliche Verdeutlichung des kulturellen Auftrages des Gesamtstaates im Grundgesetz durch eine „Kulturklausel“ aus. Diese Klausel bedeute ähnlich wie das Sozialstaatsgebot im Sinne einer Staatszielbestimmung einen ständigen Appell an die jeweils zuständigen Organe des Bundes und der Länder, die kulturellen Erfordernisse beim Gebrauch ihrer Kompetenzen zu berücksichtigen.

3. Der **Einigungsvertrag vom 31. August 1990** umfaßt ein eigenes Kapitel „VIII. Kultur, Bildung und Wissenschaft, Sport“. Art. 35 EinV erinnert daran, daß in den Jahren der Teilung Kunst und Kultur – trotz unterschiedlicher Entwicklung der beiden Staaten in Deutschland – eine Grundlage der fortbestehenden Einheit der deutschen Nation war, und unterstreicht, daß Stellung und Ansehen eines vereinten Deutschland in der Welt außer von seinem politischen Gewicht und seiner wirtschaftlichen Leistungskraft ebenso von seiner Bedeutung als Kulturstaat abhängen. Neben einer Reihe

von Einzelregelungen für die Überleitung wird bestimmt, daß die Erfüllung der kulturellen Aufgaben einschließlich ihrer Finanzierung zu sichern ist, wobei Schutz und Förderung von Kultur und Kunst in den neuen Ländern und Kommunen entsprechend der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes obliegen.

Die Garantien und Verpflichtungen des Art. 35 EinV sind auf die geschichtliche Lage der Wiedervereinigung Deutschlands bezogen und als solche bis heute gültig. Eine selbständige Bedeutung im Sinne einer quasiverfassungsrechtlichen Staatszielbestimmung haben sie nicht; sie setzen den Kulturstaat als Verfassungsprinzip voraus.

A. Dittmann, Föderalismus in Gesamtdeutschland, HStR, Bd. IX, 1997, § 205, Rn. 22; M. Heintzen, Erziehung, Wissenschaft, Kultur, Sport, ebd., § 218, Rn. 19.

4. In Art. 5 EinV –künftige Verfassungsänderungen – wurde den gesetzgebenden Körperschaften empfohlen, sich mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen, u.a. mit den Überlegungen zur Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz.

Die zur Erfüllung dieser Empfehlung eingesetzte **Gemeinsame Verfassungskommission** hat sich mit dem Thema „Bildung und Kultur“ unter dem Blickwinkel „Soziale Staatsziele“ befaßt. Sie hat im Bereich sozialer Staatsziele keine Empfehlungen abgegeben.

Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BTag Drucks. 12/6000, S. 75 ff., 80, 81 f.

Im Vordergrund der kontroversen Beratungen standen sozialpolitische Ziele und „Rechte“, wie etwa das „Recht auf Bildung“; Anträge der Gruppe BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und der SPD erreichten die erforderliche Mehrheit nicht. Die SPD hatte folgende Ergänzung nach Art. 20 GG beantragt:

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.“

Bedeutung und Problematik sozialer Staatsziele wurden, wie im Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission dargestellt, eingehend und in der Grundlinie weithin übereinstimmend erörtert. Die Befürworter einer Kulturstaatsklausel sahen darin eine geeignete Betonung der Chancengleichheit im Bildungsbereich, die unabhängig von der wirtschaftlichen und sozialen Lage sowie der politischen Überzeugung ein vorrangiges Staatsziel darstelle. Das Staatsziel Kultur müsse gerade in Zeiten wirtschaftlicher Sparsamkeit gesichert werden, da es leider allzuoft das erste Opfer der Finanzknappheit der öffentlichen Hand werde. Dem wurde entgegengehalten, daß angesichts der geltenden einschlägigen Garantien und Regelungen des Grundgesetzes und auch der verfassungsgerichtlichen Anerkennung des Staatsziels „Kulturstaat“ kein Regelungsdefizit auf Verfassungsebene vorliege. Das Hauptbedenken liege aber in der Sorge, daß eine solche Staatszielbestimmung dahin verstanden werden könnte, daß der Bund sich zu weitergehenden Aktivitäten im Bereich Bildung, Ausbildung und Kultur berechtigt und verpflichtet sehe.

Die Einwände und Bedenken gegen eine kulturstaatliche Staatszielbestimmung, die sich auf die unitarischen Wirkungen und den schwachen und diffusen normativen Charakter einer derartigen Grundsatzergänzung stützen, stehen im Vordergrund verfassungspolitischer Beurteilungen.

U. Steiner, Kulturpflege, HStR, Bd. III, 1988, § 86, Rn. 28; M.-E. Geis, Ergänzung des Grundgesetzes um eine „Kulturklausel“?, ZG 7, 1992, S. 38.

5. Die **Länderverfassungen** haben mit unterschiedlichem Wortlaut und Inhalt Staatsziele und Garantien für kulturelle Staatsaufgaben normiert, abgesehen von Regelungen über Kunst und Wissenschaft, Bildung und Schulwesen. Da diese Bereiche

weitgehend und zum Teil vollständig Sache der Landesgesetzgebung und der – mißverständlich ausgedrückten – „Kulturhoheit“ der Länder sind, haben diese Verfassungsnormen jedenfalls im Lichte der bundesstaatlichen Kompetenzordnung ihre Berechtigung. Gerade deswegen können sie nicht ohne weiteres als Vorbild oder verfassungspolitisches Muster für das Grundgesetz herangezogen werden.

Verbreitet finden sich allgemeine Kulturstaatsklauseln oder etwas spezifischer gefaßte Staatsziele, die den Schutz, die Pflege und die Förderung der Kultur, des kulturellen Erbes oder des kulturellen „Schaffens“ dem Land und auch den Kommunen auftragen.

Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayVerf.; Art. 2 Abs. 1, 34 Abs. 2 Satz 1 Brbg.Verf.;
 Art. 6 Nds.Verf.; Art. 18 Abs. 1 Verf.NRW; Art. 40 Abs. 1 Verf.RhPfalz;
 Art. 34 Abs. 1 Saarl.Verf.; Art. 1 Satz 2, 11 Abs. 1 Sächs.Verf.; Art. 36
 Abs. 1 und 3 Verf.S.-Anh.; Art. 9 Abs. 2 Verf.Schl.-H.; Art. 30 Abs. 1 Verf.Th.

Einige Verfassungen verbinden damit eine sozialpolitische und partizipatorische Zielsetzung, indem sie postulieren, daß die Teilnahme an den Kulturgütern dem gesamten Volk oder allen Schichten des Volkes zu ermöglichen ist oder die kulturelle Betätigung aller Bürger zu fördern ist.

Art. 40 Abs. 3 Satz 2 Verf.RhPfalz; Art. 34 Abs.2 Satz 2 Saarl.Verf.;
 Art. 11 Abs. 2 Satz 1 Sächs.Verf.; Art. 36 Abs. 3 Verf.S.-Anh.

Derartige Aufgabennormen geben ebensowenig wie ein „Recht auf Bildung“ verfassungsunmittelbar ein subjektives Recht des einzelnen, sind aber ein Verfassungsgebot für den Gesetzgeber und eine Richtlinie für die Auslegung und Anwendung des Gesetzes.

6. Verfassungen des Auslands können verfassungspolitische Anregungen geben, sind aber Hervorbringungen verschiedenartiger Rechts- und Verfassungsüberzeugungen, die selbst in dem konvergierenden Rechtskreis Europas nur nach kritischer Prüfung rechtsvergleichende Anhaltspunkte abgeben. Vor allem können einzelne Klauseln und Formulierungen in ihrer übersetzten Fassung nicht einfach aus dem ausländischen

Regelungszusammenhang herausgelöst und wegen Wortgleichheit oder Wortähnlichkeit als der deutschen Verfassungsnormativität bedeutungsgleich oder –ähnlich anverwandelt werden.

Art. 9 der Verfassung Italiens bestimmt: Die Republik fördert die kulturelle Entwicklung sowie die wissenschaftliche und technische Forschung. Sie schützt die Landschaft und das historische und künstlerische Erbe der Nation.

Die Republik Portugal ist ein demokratischer Rechtsstaat, der ... die Umsetzung einer Demokratie auf wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Ebene ... anstrebt (Art. 2 der Verfassung Portugals von 1976/ 1997). Die Art. 73 ff. der Verfassung Portugals enthalten einen umfangreichen Katalog „Kultureller Rechte und Pflichten“, darunter in Art. 73 Abs. 1 die Verheißung: „Jeder hat das Recht auf Bildung und Kultur.“

Spaniens Verfassung gebietet: Die öffentliche Gewalt fördert und schützt den Zugang zur Kultur, auf die jedermann ein Recht hat (Art. 44 Abs. 1).

P. Badura, Wirtschafts- und sozialpolitische Ziele in der Verfassung, in:
F. F. Segado, ed., *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, 2003, S. 1827.

II. Verfassungspolitische Kriterien

1. Die materielle Regelung von Staatsaufgaben in der Verfassung

Beispiele: Sozialstaatsatz (Art. 20 Abs. 1, 23 Abs. 1 Satz 1, 28 Abs. 1 Satz 1 GG), Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere (Art. 20 a GG), konjunkturpolitische Richtlinie (Art. 109 Abs. 2 GG), Sicherung der Preisstabilität (Art. 88 Satz 2 GG).

kann, ohne in bloßen Programmsätzen ausgedrückt zu sein, unterschiedliche Grade der rechtlichen Verpflichtungswirkung aufweisen. Die Verfassung kann der Auswahl und

Erfüllung der Staatsaufgaben eine sachliche Richtschnur durch Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge geben, darf dadurch aber die Gestaltungsfreiheit und Reaktionsfähigkeit der parlamentarischen Gesetzgebung nicht so weit binden, daß die politische Entscheidung angesichts der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung behindert oder mit dem Schein rechtlicher „Verfassungsverwirklichung“ umkleidet wird. Deutlicher als die Weimarer Reichsverfassung hat das Grundgesetz davon abgesehen, wirtschafts-, sozial-, kultur- oder gesellschaftspolitische Programme und Verheißungen ohne rechtlich greifbaren oder berechenbaren Gebotsgehalt aufzunehmen, die sich in einer appellativen Wirkung erschöpfen. Es hat damit nicht nur einen das Rechtsleben prägenden Stil begründet und sich eine erfolgreiche Autorität erworben, sondern das Fundament für die maßgebende und zum Teil kodifikatorische Rechtspraxis des Bundesverfassungsgerichts gelegt. Hiervon abzugehen, um Zeitströmungen Einlaß in das Verfassungsgesetz zu geben oder dem Grundgesetz eine vermeintlich gesteigerte Popularität hinsichtlich bestimmter politischer Ziele zuzuführen, besteht kein Anlaß oder Grund. Im Regelfall wendet sich eine Staatszielbestimmung, ebenso auch die konkludente Schutzpflicht des Staates für grundrechtliche Freiheiten oder Verfassungsgüter, an den Gesetzgeber. Dessen politischer Gestaltungsvollmacht bleibt es nach der Richtschnur der Verfassung überlassen, in welcher Weise und zu welchem Zeitpunkt er die ihm eingeschränkte Staatsaufgabe normativ erfüllt und dabei etwa auch Ansprüche einzelner auf öffentliche Leistungen oder gegen Dritte entstehen läßt. Es ist Sache des Gesetzgebers, die politische, finanzielle und administrative Leistungsfähigkeit des Staates im Hinblick auf die notwendige oder wünschenswerte Erfüllung der staatlichen Aufgaben einzuschätzen und zur Geltung zu bringen. Das Gesetz bestimmt die notwendigen Bindungen und Pflichten; es ordnet den Ausgleich der betroffenen öffentlichen und privaten Belange und regelt die staatlichen und kommunalen Aufgaben.

Bericht der Sachverständigenkommission aaO., S. 17 ff.; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission aaO., S. 75 f., 77 ff. – U. Scheuner, Staatszielbestimmungen, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, 1972, S. 325; K. P. Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997; P. Badura, Staatsrecht, 3. Aufl., 2003, D 42.

2. Das Thema „Kulturelle Staatszielbestimmungen“ bezeichnet einen weitgespannten Bogen möglicher Verfassungsnormen, nicht nur eine allgemeine „Kulturstaats“-Klausel. Je mehr aber ins einzelne gehende Formulierungen ins Auge gefaßt werden, umso deutlicher treten bundesstaatliche Vorbehalte zu Tage. Es wäre verfehlt, dem Bund unter Berufung auf eine exklusiv definierte „Kulturhoheit“ der Länder eine kulturelle Staatsaufgabe abzusprechen. Eine deutsche Nationalkultur ist eine geschichtliche Wirklichkeit und die Förderung von Wissenschaft und Forschung, von Bildung und Universität, von Kunst und Literatur fällt – nicht nur in Rücksicht auf die europäische Integration und die internationalen Beziehungen – auch in die „gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes“ (vgl. Art. 23 Abs. 6 Satz 2 GG). Es gehört aber auf der anderen Seite zu den Lebensbedingungen des deutschen Bundesstaates, daß die „Kultur“ und die Pflege und Förderung der kulturellen Angelegenheiten dem Grundsatz nach eine staatliche Aufgabe der Länder ist (Art. 30, 70 GG), so daß „Chancen und Veränderungen für die Kultur in Deutschland“, die mit neuen kulturellen Staatszielbestimmungen im Grundgesetz verbunden wären,

Fragenkatalog Nr. 7.

zuerst der Verantwortung der Länder zuzuordnen sind. Nur bei einer klaren und das bundesstaatliche Gleichgewicht beachtenden Abgrenzung von Aufgaben des Bundes könnte in Betracht gezogen werden, sollte sich überhaupt eine Notwendigkeit der Novellierung des Grundgesetzes begründen lassen, kulturelle Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz aufzunehmen. Die Notwendigkeit einer allgemeinen Kulturstaats-Klausel im Grundgesetz ist nicht ersichtlich; die Wünschbarkeit einer solchen Klausel muß auf die nicht von der Hand zu weisenden bundesstaatlichen Zweifel stoßen.

Fragenkatalog Nr. 2.

Kultur in ihren verschiedenen Facetten ist eine Erscheinung individueller und gesellschaftlicher Initiative, Kreativität und Kompetenz. Die Politik und die staatliche

Ordnungs- und Förderungskraft kann nur die äußeren Bedingungen für das kulturelle Leben gewährleisten.

E. Wienholtz, Arbeit, Kultur und Umwelt als Gegenstände verfassungsrechtlicher Staatszielbestimmungen, AöR 109, 1984, S. 532/ 543 ff.

Insoweit allerdings muß eine staatliche Verantwortung wirksam werden, da unter den Bedingungen der wohlfahrtsstaatlichen Demokratie und der ubiquitären Verteilungs- und Umverteilungsmaßnahmen freie Kunst und freie Wissenschaft, Bildung und gesellschaftlicher Fortschritt ohne den Schutz und die Förderung der staatlichen Gemeinschaft nicht lebensfähig und wirksam sein könnten. Diese staatliche Verantwortung trifft im wesentlichen und unmittelbar die Länder, auch soweit deren Verfassungen keine expliziten Staatsziele normiert haben. Sie trifft mittelbar den Bund, nicht zuletzt durch das Medium der bundesstaatlichen Finanzverfassung. Soweit der Bund über Kompetenzen in der bundesstaatlichen Ordnung verfügt, ist er, ohne daß es dafür einer ausdrücklichen Kulturstaats-Klausel bedürfte, zum Schutz und zur Förderung berechtigt und – im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit verpflichtet.

III. Fragenkatalog

1. Für die Verankerung von Kultur als Staatsziel im Grundgesetz spreche ich mich nicht aus.
2. Die geringe und eher mißverstehbare normative Wirkung einer Kulturstaats-Klausel im Grundgesetz und die vorstellbare Ingerenz des Bundes in die Kompetenz der Länder als mittelbare Wirkung einer solchen Klausel überwiegen die Gründe für eine etwa zu erwartende appellative Wirkung.

3. und 4. entfallen.

5. Unmittelbare Verpflichtungen zum Schutz und zur Förderung von Kultur ergeben sich grundsätzlich (Ausnahmen u.a. Art. 91 a Abs.1 Nr. 1, Art. 74 Nr. 13, Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 a und 6 GG) nur aus der Verantwortung der Länder, mittelbar – insbesondere im Rahmen der Finanzverfassung – aus der der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes. Die Vorstellung einer „kulturellen Grundversorgung“ ist klärungsbedürftig und undifferenziert.

6. Eine kulturelle Staatszielbestimmung im Grundgesetz, sofern sie bundesstaatsrechtlichen Einwänden standhalten sollte, läßt sich nur mit normativen Erfordernissen einer Stimulierung oder Rechtfertigung der Gesetzgebung begründen, nicht mit appellativen Programm- oder Verheißungswirkungen.

7. Die entscheidende Lebensbedingung von Kunst und Wissenschaft ist ihre Freiheit (Art. 5 Abs. 3 GG). Für die Gewährleistung von Bildung und Forschung sind das soziale Staatsziel und das Gebot der Chancengleichheit wesentliche, wenn auch nicht ausreichende Bedingungen.

München, am 23. August 2004

(Professor Dr. Peter Badura)