

**Entwurf eines Fragenkataloges an die Experten der öffentlichen
Anhörung zum Thema "Kultur und Sport als Staatsziele"
am 29. Januar 2007**

1. Sprechen Sie sich für die Verankerung von Kultur als Staatsziel im Grundgesetz aus oder nicht?
2. Welche Argumente sprechen für und welche gegen eine Kulturstaatsklausel?
3. Wie und wo würden sie eine Kulturstaatsklausel im Grundgesetz formulieren?
4. Wie würden Sie eine Kulturstaatsklausel im Grundgesetz einordnen?
 - historisch
 - systematisch
 - im Verhältnis zum verfassungsrechtlichen Ziel der Menschenwürde
 - im Verhältnis zu den Grundrechten
 - im Verhältnis zur Verteilung von Kompetenzen auf Bund und Länder
 - im Verhältnis zur Ermächtigung der Gemeinden zur Selbstdefinition ihres Kulturauftrages (Art. 28 Abs. 2 GG)
 - im Rahmen der Gewaltenteilung
 - im Verhältnis zu Landesverfassungen und Landesgesetzen
5. 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?
6. Sehen sie weitere rechtliche Wirkungen einer kulturellen Staatszielbestimmung?
7. Welche Chancen und Veränderungen für die Kultur in Deutschland sehen Sie mit einer Staatszielbestimmung?
8. Sprechen Sie sich für die Verankerung des Sports als Staatsziel im Grundgesetz aus oder nicht?
9. Welche Argumente sprechen für und welche gegen eine Aufnahme des Sports als Staatsziel?
10. Wie und wo würden Sie das Staatsziel Sport im Grundgesetz formulieren?

**Öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses zum Thema
“Kultur und Sport als Staatsziele“
im Deutschen Bundestag am 29. Januar 2007
(BT DrS 16/387)**

1.1.

Ich halte die Verankerung von „Kultur“ als Staatsziel im GG für entbehrlich und nicht wünschenswert. **Kultur ist** unbestritten **Staatsaufgabe**, welche von Bund, Ländern und Gemeinden wahrgenommen wird. Da auch andere öffentliche Träger und Private kulturelle Aufgaben erfüllen, sollte man besser von Kultur als öffentlicher Aufgabe sprechen.

1.2.

Unter „**Kultur**“ im weiteren Sinne versteht man Bildung, Wissenschaft, Kunst, Medien, Mittel der Staatsrepräsentation. Die EK befasst sich überwiegend mit der **Kunst** und auch der Selbstdarstellung des Staates in künstlerischen Formen. Davon soll im Folgenden die Rede sein.

1.3.

Die Pflege und Förderung der Kultur ist im Grunde eine jedem Staat, nicht nur der Bundesrepublik Deutschland, vorgegebene Aufgabe. Sie ist selbstverständlicher Bestandteil der staatlichen Sorge für die Wohlfahrt des Volkes, Teil der Verwirklichung des **Gemeinwohls** (Herzog). Deshalb bedarf dieses Staatsziel im Grunde keiner ausdrücklichen Erwähnung in der Verfassung („Über die Zwecke des Königreiches Preussen schweigt die Verfassung“). Die Verpflichtung auf das Gemeinwohl ist aber in Art. 14 II 2, 56, 64 II GG thematisiert.

1.4.

Kulturschutz und -pflege ist nur eines der **Staatsziele**, ein Aspekt der Gemeinwohlverpflichtung, die sich der Staat zu eigen macht. Das Staatsziel Kultur wird in den verschiedenen **kulturellen Aufgaben** verwirklicht: Museen, Orchester, Denkmalpflege usw. Der Staat hat ein umfassendes Zugriffsrecht auf Staatsaufgaben, auch

auf die Kultur, soweit er – und das ist eine wichtige Einschränkung – die **Grundrechte** und die noch zu erläuternden **Maßstäbe** der Wahrnehmung der Kulturverantwortung beachtet.

1.5.

Der Kulturstaat **schützt** die Kultur, indem er ihr einen freiheitlichen Rahmen gibt. Der Kulturstaat **fördert** die Kultur, vorwiegend durch finanzielle Leistungen. Letztlich ist der **Staat selbst** Ausdruck der **Kultur** im weitesten Sinne, nämlich Ausdruck einer bestimmten Lebensform, einer Vorstellung von der „richtigen“ Gestaltung der Gesellschaft. Das gilt gerade für den freiheitlich demokratischen Rechtsstaat, wie ihn das GG ausprägt.

1.6.

Was den **verfassungsrechtlichen Befund** angeht, so enthält das GG **keine explizite Kulturstaatszielbestimmung**. Auch die Formel des **Bundesverfassungsgerichtes** (BVerfGE 36, 321/331): Art. 5 Abs. 3 GG als „objektive Wertentscheidung für die Freiheit der Kunst stellt dem modernen Staat, der sich im Sinne einer Staatszielbestimmung als Kulturstaat versteht, zugleich die Aufgabe, ein freiheitliches Kunstleben zu erhalten und zu fördern“ bedeutet nicht mehr als daß der Staat nach dem GG verpflichtet ist, die Kunst zu fördern. Eben dies ist oben als selbstverständlich bezeichnet worden.

1.7.

Einige **Landesverfassungen** enthalten Kulturstaatsklauseln: So Art. 3, 108, 140 BayVerf, Art. 18 NWVerf., Art. 40 RhPfVerf., Art. 34 SaarlVerf. Auch an Art. 151 des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft ist zu denken. All das ist aber für die anstehende Fragestellung unerheblich.

1.8.

Das GG ist in seiner strikt demokratisch rechtsstaatlichen Form auf Kompetenzen, Organisation und Verfahren ausgerichtet, im Grunde **staatszielbestimmungsprüde**. Es gibt nur wenige explizite Staatszielbestimmungen. Dazu gehören der Sozialstaat (Art. 20, 28 GG), der (neue) Umweltschutzartikel 20a, das inzwischen ausgeführte und damit erledigte Wiedervereinigungsgebot der Präambel, und Art. 109 II GG mit dem „magischen Viereck“ der Wirtschaftspolitik.

1.9.

Andere Staatsziele lassen sich **implizit** aus dem GG **erschließen**, so das Kernziel jedes Staates, den Frieden zu sichern (Art. 1 II GG), und zwar den äußeren Frieden (Art. 24-26 GG) und den inneren Frieden (Art. 20 – Rechtsstaat, Art. 19 IV GG, Art. 70 ff. GG und Art. 83 ff. GG als Kompetenzordnung). Aus dem Demokratieprinzip lässt sich das Ziel entnehmen, alle Bürger in gleicher Weise an der Staatswillensbildung zu beteiligen. Art. 6 z.B. statuiert eine besondere Schutzpflicht, die ein Staatsziel zu erreichen geeignet ist. Grundrechte, Institute – und institutionelle Garantien – der Rechtsstaat sollen ein weiteres Kernziel – die Bewahrung liberaler Freiheit – verwirklichen.

1.10.

In gleicher Weise enthalten einige Verfassungsnormen wichtige **Hinweise**, wie sich das GG die Erfüllung **kultureller Staatsaufgaben** zur Erreichung des **Kulturstaatszieles** vorstellt. Hier ist zunächst an den Menschenwürde-Artikel 1 GG zu denken. Der Mensch lebt nicht vom Brot allein: Art. 2 und Art. 3, auch Art. 12 GG, verlangen dem Staat kulturstaatliche Leistungen ab, wie in der Numerus-Clausus-Rechtsprechung des BVerfG deutlich wird. Art. 4, 5 GG schützen geistige Kommunikationsräume (Steiner). Ein (materieller) Republikbegriff enthält kulturstaatliche Elemente (Isensee). In der Demokratie ist (staatsbürgerliche) Bildung für die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte wichtig.

1.11.

Rocher de bronze des Kulturstaatszieles ist die **Kunsthfreiheitsgarantie** des Art. 5 III GG. Er muß im Lichte des **Sozialstaatsprinzips** verstanden und interpretiert werden. Der Sozialstaat ist zur Gewährleistung der **Daseinsvorsorge** verpflichtet, und diese umfasst richtigerweise auch kulturelle Leistungen. Daseinsvorsorge ist Freiheitsvorsorge, Ermöglichung selbstentscheidender Lebensgestaltung. Freiheitsvorsorge geschieht durch die Gestaltung normativer Rahmenbedingungen, Sach- und Dienstleistungen der öffentlichen Hand und Geldleistungen (Sozialleistungen) an den Bürger (Rüfner). Zur Daseinsvorsorge gehören nicht nur Bildung und Wissenschaft, sondern auch freier Zugang zu Kunsteinrichtungen und der Genuß von Kunst. Die staatliche Kulturpflicht wird verstärkt durch den Hinweis auf den Sekundärnutzen der Kultur (Wirtschaft, Tourismus, internationaler Kulturaustausch usw.). Zur Daseinsvorsorge in wirtschaftlich-sozialer wie

kultureller Hinsicht gehört natürlich die Hilfe für Künstler, die rechtlich verbindlich ist, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

1.12.

Aus dem kulturstaatlichen Verständnis der genannten Verfassungsnormen (Art. 1, 3, 4, 5 Republik, Sozialstaat, freiheitlicher Rechtsstaat) lassen sich auch rechtliche **Maßstäbe** für die **staatliche Wahrnehmung der Kulturverantwortung** entnehmen. Der rechtlichen Rahmenordnung als natürliche Gegebenheit gewissermaßen vorausliegend ist der Umstand, daß der Staat Kultur nicht selbst schaffen kann. Rechtlich kommt das in der Autonomie der Kultur (Art. 5 III GG) zum Ausdruck. Es gibt keine Staatskunst; der Staat kann Kultur nur schützen, hegen, pflegen, fördern. Kultur lebt in Staatsdistanz. Allerdings ist der Staat aus der Herstellung von Kunst nicht völlig ausgeschlossen. Das gilt vor allem für die Selbstdarstellung des Staates, die Staatspräsentation (Hymne, Fahne, Orden und Ehrenzeichen, Denkmäler, Staatsarchitektur [Parlamentsarchitektur: Wefing]). Aber auch hier gibt der Staat nur die Themen vor, nicht Art und Form der Ausführung. Das ist Sache der Künstler. Ob dieser staatlichen Zurückhaltungspflicht das Vorgehen in der Rechtsschreibreform entspricht, soll hier nicht behandelt werden.

1.13.

Staatliche Kulturverantwortung ist den Maßstäben der **Neutralität, Nichtidentifikation, Toleranz, Pluralität** verpflichtet. Diesen Maximen entspricht es, daß inhaltlich-kulturelle Entscheidungen organisatorisch in der Hand von Selbstverwaltungsgremien liegen: Vergabekollegien, Jurys, Zuweisung von Mitteln an künstlerische Dachverbände, Fonds usw.

1.14.

Aus Art. 20 und 28 GG ergeben sich die Maßstäbe der **Subsidiarität** und **Dezentralität** der Erfüllung von Kulturaufgaben. Der Bundesstaat ist (auch) auf den Wettbewerb der Länder ausgerichtet – der die kulturelle Wirklichkeit auch sichtbar prägt. Die kommunal-autonome Struktur unseres Gemeinwesens gehört zu den wichtigsten (Verfassungs-) Traditionen unseres Landes und ist Garant der einzigartigen kulturellen Vielfalt Deutschlands.

1.15.

Die Erfüllung der Kulturaufgaben durch verschiedene **Träger** richtet sich nach der **Kompetenzverteilung des GG: Bund, Länder, Gemeinden** (zu den Ländern gehörend) und **sonstige Träger**. Vermittels der Homogenitäts-Klausel des Art. 28 I, II GG sind Bund, Länder und Gemeinden verpflichtet, Kulturaufgaben zu erfüllen. Die öffentliche Gesamtverantwortung wird nicht nach Sektoren wahrgenommen: Bund, Länder und Gemeinden handeln in allen Kulturbereichen, seien es Theater, Museen, Denkmalpflege. Man kann davon ausgehen (Geissler), daß der Bund 1,7 %, die Länder 40,3 %, die Gemeinden 57,9 % der Kulturausgaben bestreiten. Das Budget der EU beträgt ungefähr (Geissler) 30,6 % des Haushaltes des Bundes. 0,8 % des EU-Gesamthaushaltes gehen in die Kultur, davon 93 % in Bildungsprogramme.

1.16.

Kultur ist nach Art. 30 GG in erster Linie **Ländersache**. Die Gesetzgebungskompetenzen des **Bundes** ergeben sich aus Art. 73 Nrn. 5, 7, 9 GG, Art. 74 Nrn. 6, 13 usw. Nach Art. 32, 73 Nr. 1, 87 I GG ist der Bund für die auswärtige Kulturpolitik zuständig. Art. 135 IV GG ist die Grundlage für die Stiftung Preussischer Kulturbesitz. Aus der „Natur der Sache“ ist der Bund für seine Staatsrepräsentation zuständig, auch für länderübergreifende Aufgaben, etwa das „Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“ und das „Deutsche Historische Museum“. Art. 35 des Einigungsvertrages ist eine vorübergehend relevante Vorschrift.

1.17.

Kulturpolitik ist in der Bundesrepublik in erster Linie **gemeindliche Kulturpolitik**. Die Gemeinde ist gewissermaßen die „Naturbühne“ für alle Kultursparten, nahe beim Bürger als Konsumenten. Im Rahmen der Selbstverwaltung nach Art. 28 II GG definieren die Gemeinden ihre Aufgaben selbst. Sonstige Träger von Kulturaufgaben sind die Landschaftsverbände, kommunale Zweckgemeinschaften, Kulturräume (wie in Sachsen: Karpen), Fakultäten und Fachbereiche, Rundfunkanstalten, Filmproduzenten, private Stiftungen.

1.18.

Abschließend: Hält man sich dieses dichte Regelungsgeflecht des Themas „Kultur als Staatsziel und Staatsaufgabe“ vor Augen, so ist schwer zu erkennen, warum es einer zusätzlichen Staatszielbestimmung bedürftig könnte.

2.1.

Und so liegt es auf der Hand, daß in meiner Beurteilung die Argumente gegen eine Verfassungsergänzung gewichtiger sind als jene, die für eine Kulturstaatsklausel sprechen.

Für eine Kulturstaatsklausel spricht im Grunde nur, dass das GG um eine nicht direkt umsetzbare, aber doch in ihrer Rhetorik, ihrer Appellfunktion dem Kunstverständnis, der Kunstförderung dienliche Vorschrift erweitert würde. Nach dem unter 1. Ausgeführten steht außer Zweifel, dass Kultur eine unentbehrliche Lebenssphäre, ein zutiefst menschliches Bedürfnis und eine selbstverständliche staatliche Pflichtaufgabe ist. Das hat, wie die Analyse der Verfassung gezeigt hat, der Grundgesetzgeber auch verstanden und berücksichtigt. Der Staat bedarf keiner über den vorhandenen Vorschriftenbestand hinausgehenden Ermächtigung für die Kulturpflege noch könnte eine Kulturstaatsklausel seine kulturellen Agenden einschränken. Aber eine Kulturstaatsklausel könnte eine politische Integrationskraft entfalten, Impulse zugunsten der Kultur geben. Sie könnte für einen Aufgabenbereich einen Eindruck von der Fülle der Herausforderungen verschaffen, denen sich der Staat gegenüber sieht. Insofern hätte die Vorschrift einen volkspädagogischen Nutzen. Ferner ist nicht auszuschließen, dass der neue Artikel hier und da als Auslegungshilfe verwendbar sein könnte, obwohl die unter 1. vorgenommene Analyse des „Kulturbestandes“ des GG ja nie zu einer Kulturzielbestimmung Zuflucht nehmen müsste. Letztlich wäre eine solche Staatszielbestimmung ein Symbol für Hoffnungen und Erwartungen in Bezug auf Wünschbares und „Schönes“.

2.2.

Dieser **rhetorische Glanz** entspricht aber nicht dem Stil des Grundgesetzes. Die Interpretation erfolgt nicht durch Verheißungen und Appelle, sondern durch streng justiziable Rechtsgarantien (Isensee). Verheißungen werden allzu leicht als realisierbare Versprechungen missverstanden. Deshalb hat der Grundgesetzgeber – anders als die Verfasser der Weimarer Reichsverfassung – eine „Rechtsverfassung“ geschrieben, bewusst davon abgesehen, eine Wirtschafts-, Sozial- und Kulturverfassung zu schreiben, mit

Ausnahme des Attributs „Sozial“ im Rechtsstaat, das auf soziale Gerechtigkeit und Abkehr vom Manchester-Liberalismus wie staatlicher Monopolwirtschaft hindeuten soll.

2.3.

Eine Kulturstaatsklausel könnte **Erwartungen wecken**, die sie nicht erfüllen kann. Kultur ist materiell unbestritten und von jedem anerkannt. Ob und wie viel und welche Kultur gefördert wird, kann eine Kulturstaatsklausel nicht verordnen, und sie will es auch nicht. Über diese Fragen entscheiden Parlamente und Regierungen, Gemeinderäte und Bürgermeister. Kultur würde durch eine Kulturstaatsklausel nicht dem politischen Streit entzogen. Wenn die Verteidigung verstärkt oder Straßen gebaut werden müssen, muss Kultur zurückstehen. Auch die umgekehrte Prioritätensetzung ist möglich. Es gibt keinen Vorrang geschriebener vor ungeschriebenen Staatszielen. Der Staat hat in Bezug auf Staatsaufgaben ein Zugriffs- und Prioritätensetzungsrecht.

2.4.

Die bewusste Verfassungsprogrammierung der Kulturpolitik stellt ohne hinreichenden Grund ein Politikfeld heraus; das könnte missverstanden werden und der Politik **weitere Terrainverluste ihrer Entscheidungsfreiheit** eintragen. Diese Gefahren haben andere Verfassungsgeber gesehen. So hat etwa die 1999 total revidierte Schweizerische Bundesverfassung den Kulturbereich breiter und offener geregelt (Art. 62 ff.) und mit ähnlich umfangreichen Zielkatalogen für den Sozialstaat (Art. 41 ff.), den Umweltstaat (Art. 73 ff.) usw. ausbalanciert. Das ist aber ein anderer Verfassungsstil, den der Grundgesetzgeber gerade nicht gewählt hat, und die Schweizerische Verfassung umfasst auch ca. 200 Artikel.

2.5.

Es besteht auch die Gefahr der **Entparlamentarisierung und Juridifizierung** der Kulturpolitik, eine Gefahr, die sich für das Sozialstaatsprinzip in manchen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes realisiert hat.

2.6.

Eine Kulturstaatsklausel **verspricht mehr als sie halten kann**. Sie kann, wenn sie überhaupt einen Sinn haben soll, nur abstrakt, nicht konkret sein. Sie ist überflüssig, da der Staat für die Kulturpolitik keiner Ermächtigung bedarf und durch eine solche Klausel auch nicht beschränkt wird. Sie ist ineffektiv, da sie nicht direkt vollziehbar ist. Sie bedarf zur **Realisierung** der Gesetzgebung und Vollziehung, und beides geschieht bekannterweise **„nach Kassenlage“**. Der Bürger erhält im Regelfall auch keine einklagbaren Leistungsrechte, allenfalls nach Maßgabe der sozialrechtlichen Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips. Im Regelfall ist der Bürger auf Teilhaberechte (Numerus Clausus) beschränkt. Auch bietet eine Kulturstaatsklausel keine Handhabe für etwaige Eingriffe in Grundrechte von Bürgern (z.B. Umverteilung). Die rechtstaatliche Verfassung ist a priori ungeeignet, unmittelbar wirksame Pflichten des Bürgers zu begründen, im Unterschied zu unmittelbar wirksamen (Grund-)Rechten.

2.7.

Schließlich lässt sich die Befürchtung nicht gänzlich von der Hand weisen, die Einfügung einer Kulturstaatsklausel in das GG, die Bundesverfassung, könnte einen **Kompetenzzuwachs des Bundes** im Kulturbereich weiter befördern, der nach Auffassung mancher Beobachter bereits eingetreten sei. Das würde Art. 30, Art. 70 ff. und Art. 83 ff. GG entgegenwirken und ist im Zweifel auch nicht beabsichtigt.

3.1.

Sollte sich der Gesetzgeber entschließen, eine Kulturstaatsklausel in das GG einzufügen, so könnte man sich an Art. 18 Abs. 1 der NW-Verfassung orientieren:

- Kultur, Kunst und Wissenschaft sind durch Land und Gemeinden – im GG: durch den Staat – zu pflegen und zu fördern.
- Denkbar ist auch: ... zu **schützen, zu pflegen und zu fördern**.
- Ähnlich Art. 34 SaarlVerf: Kulturelles Schaffen genießt die Förderung des Staates; auch: genießt den Schutz und die Förderung des Staates.
- Denkbar ist auch, Art. 20 oder Art. 28 GG nach dem Vorbild des Art. 3 I BayVerf so zu fassen: Die Bundesrepublik ist ein Rechts-, Kultur- und Sozialstaat. Er dient dem

Gemeinwohl. Wenn man sich zu dieser Bündelung von Staatszielen entschließt, erhebt sich allerdings die Frage, warum man das Staatsziel des Art. 20a GG nicht hinzunimmt: Die Bundesrepublik ist ein Rechts-, Kultur-, Sozial- und Umweltstaat.

3.2.

Produzentenbezogen formulierte Art. 158 I WRV: Die geistige Arbeit, das Recht der Urheber, der Erfinder und der Künstler genießt den Schutz und die Fürsorge des Reiches. Ähnlich Art. 140 II der BayVerf: Sie (Staat und Gemeinden) haben insbesondere Mittel zur Unterstützung solcher schöpferischer Künstler, Gelehrter und Schriftsteller bereitzustellen, die den Nachweis ernster künstlerischer und kultureller Tätigkeit erbringen. Auf die **Konsumenten** hebt Art. 34 I 2 der NWVerf ab: Die Teilnahme an den Kulturgütern ist allen Schichten des Volkes zu ermöglichen.

3.3.

Manchen Verfassungen erscheint die Formulierung: schützt, pflegt und fördert die Kultur etwas dürr, und so werden einige **Sachbereiche der Kultur** exemplarisch hervorgehoben. So schon Art. 150 WRV: Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates. Ganz ähnlich formulieren Art. 18 II der NWVerf und Art. 34 II der SaarlVerf sowie Art. 40 II 2 der RhPfVerfassung. Ich rate von dieser Verfassungsgebungstechnik ab, weil sogleich die Frage auftaucht, warum diese und nicht andere Kulturgüter „verfassungsrechtlich verankert“ worden sind.

4.1.

Unter 3. sind bereits einige Fragen der verfassungsrechtlichen Einordnung einer Kulturstaatsklausel angeschnitten worden. Im übrigen gilt: Eine Einfügung in die **Präambel** verbietet sich; sie würde deren Sprachgestalt stören (Steiner).

4.2.

Eine Verknüpfung mit der **Menschenwürdegarantie** des Art. 1 GG empfiehlt sich ebenfalls nicht. Art. 1 GG ist der Eckstein des Grundgesetzes. Die Würde des Menschen regiert ebenso die Ausgestaltung des Rechts-, Sozial- und Umweltstaates, so dass nicht zu begründen ist, warum gerade das Kulturstaatsziel in Art. 1 GG eingeschlossen werden sollte.

4.3.

Es empfiehlt sich nicht, die Kulturstaatsklausel **in den Grundrechteteil** einzustellen. Wie ausgeführt, sind wichtige Elemente des Kulturstaates bereits im Grundrechteteil enthalten: Art. 4, 5 GG, für die Kultur i.w.S. auch Art. 7 und 12 GG (Berufsbindung). Die Grundrechte sind primär (trotz aller Wert- und sonstiger Interpretationen) immer noch Abwehrrechte im status negativus, man versus the state. Sie sind justiziable, subjektiv öffentliche Rechte. Hingegen blicken die Staatszielbestimmungen umgekehrt vom Staat auf die Gesellschaft. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft ist eine Bedingung der rechtsstaatlichen Freiheit (Karpen). Die Staatszielbestimmungen sind primär Direktiven politischen Handelns gegenüber dem Gesetzgeber und der Verwaltung, nicht unmittelbarer Maßstab der verfassungsrechtlichen Entscheidung des Richters. Eine Verankerung im Grundrechteteil würde den (verfassungs-)politisch nicht gewollten Eindruck provozieren, es solle ein einklagbares subjektives Recht auf kulturelle Leistungen begründet werden.

4.4.

Eine Einfügung der Kulturstaatsklausel in den **Organisationsteil** der Verfassung sollte nicht in Betracht gezogen werden. Der Kulturstaat berührt nicht die Gewaltenteilung, die Kompetenzen von Legislative und Exekutive, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Der Kulturstaat verändert nicht den Handlungsbereich einer staatlichen Organisationseinheit. Die kulturstaatlichen Agenden sind vielmehr in das Kompetenzgefüge des GG eingeordnet; neue müssen entsprechend zugewiesen werden. Der Kulturstaat ist weder Gesetzgebungsauftrag noch Handlungsanweisung für ein bestimmtes Staatsorgan, sondern Richtmaß für die Ausübung aller Kompetenzen mit Geltung für die gesamte Staatsorganisation.

4.5.

Denkbar ist eine knappe Einfügung in Art. 28 I 1 GG: Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern (und damit sind auch die Gemeinden umfasst) muss den Grundsätzen des republikanischen demokratischen, sozialen **und kulturellen** Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. Das bedeutet eine Leistungskonnotation des an sich liberal verstandenen Rechtsstaates, ein Schönheitsfehler, der aber in Gestalt des Attributes

„sozial“ bereits unterlaufen ist. Art. 28 I GG ist die Homogenitätsklausel der Verfassung, mit bindender Wirkung für Landesverfassungen und Landesgesetze.

4.6.

Die **Gemeinden** sind Bestandteile des Landes und werden vom Landes-(verfassungs-)recht gestaltet. Auch für sie gilt das Homogenitätsprinzip. Eine Bezugnahme von Art. 28 II GG auf das kulturelle Staatsziel ist entbehrlich. Die Vorschrift sichert gemeinderechtliche Autonomie als Selbstgesetzgebung (Satzungsrecht) und Selbstverwaltung, und diese wurde von jeher so verstanden, dass Kultur zu den kommunalen Aufgaben wesentlich dazugehört, deren Ausgestaltung den Gemeindeorganen obliegt.

4.7.

Denkbar wäre auch die Einfügung der Kulturstaatsklausel in Art. 20 I GG. Hier ist allerdings zu bedenken, dass sie dann der **Unantastbarkeitsbestimmung** des Art. 79 III GG unterfiele, eine Konsequenz, die der verfassungsändernde Gesetzgeber dann möglicherweise doch nicht in Kauf nehmen will.

4.8.

Bleibe noch die Möglichkeit, die dieses surplus vermeidet: Die **Einfügung eines Art. 20b** in das Grundgesetz. Es könnte sein, dass der Gesetzgeber dann der Verlockung erliegen könnte, die hinreichende Formel: „Der Staat schützt, pflegt und fördert die Kultur“ für zu knapp zu halten und durch den Hinweis auf Sachobjekte (Denkmäler usw.) oder Personen (Künstler usw.) zu ergänzen. Das ließe sich vermeiden, wenn man das Kulturstaatsprinzip in den **Art. 20a GG** integrierte. Diese Lösung wählt im Grundsatz Art. 3 II der BayVerf: Der Staat schützt die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung.

4.9.

Ich möchte einen **eigenen Formulierungsvorschlag** machen. Die in der BTDrS 16/387 vorgeschlagene Formulierung für eine Kulturstaatsklausel „Der Staat schützt und fördert die Kultur“ ist nach meiner Ansicht verbesserungsfähig. Einmal ist umstritten, ob die Gemeinden umstandslos unter den „Staat“ zu subsumieren sind. Zum anderen sollte nicht nur der „Kulturstaat“ – gewissermaßen „von oben nach unten“ – genannt werden, sondern vor allem – „von unten nach oben“ – die, die Kultur schaffen, konsumieren und genießen. Deshalb schlage ich einen **Art. 20b GG** vor:

„Kultur ist Auftrag von Bund, Ländern und Gemeinden. Alle Träger öffentlicher Gewalt schützen, pflegen und fördern die Kultur. Jedermann ist die Teilhabe an Kulturgütern zu ermöglichen.“

5.1.

Es ist ausgeführt worden, dass der Schutz und die Förderung der Kultur, auch die Ermöglichung des Zugangs der Bürger zu kulturellen Einrichtungen, zu den selbstverständlichen Pflichtaufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden als wesentliches Element der Gemeinschaftswohlverwirklichung gehört. Kultur zu schützen ist **ausdrücklicher Verfassungsauftrag** (Art. 5 III GG), Kultur zu fördern und die Bürger teilhaben zu lassen, ist ein wichtiges Feld der **Daseinsvorsorge**, die ihrerseits Bestandteil des **Sozialstaatsprinzips** ist. Dieses zu verwirklichen ist verpflichtender Auftrag aller drei Staatsgewalten.

5.2.

Es fragt sich, ob über diesen unbestrittenen Sachverhalt hinaus in das GG und die Landesverfassungen die ausdrückliche Pflicht, **kulturelle Einrichtungen vorzuhalten** aufgenommen werden sollte. Nach hier vertretener Auffassung ist das nicht der Fall.

5.3.

Gelegentlich wird die Auffassung vertreten, Art. 5 III GG liefe leer, wenn nicht die Pflicht des Staates, **Leistungen an Kulturschaffende** zu erbringen, in die Verfassung aufgenommen werde. Es könne tatsächlich und rechtlich unmöglich sein, die verfassungsrechtliche Gewährleistung (Art. 5 III GG) ohne Hilfe des Staates wahrzunehmen. Die Pflicht des Staates zur Förderung der Künstler, der Konsumenten, des Kunstbestandes an sich, des Schutzes für die Nachwelt usw. müsse verfassungsrechtlich kodifiziert werden. Diese Auffassung wird hier nicht geteilt. Von tatsächlicher Unmöglichkeit kann nicht die Rede sein, da die private Kunstförderung außer Betracht bleibt, die in manchen Ländern sogar den Löwenanteil der Kunsterhaltung leistet. Von rechtlicher Unmöglichkeit kann keine Rede sein, da Parlament und Regierung einen weiten Gestaltungsspielraum haben, ob und in welchen Bereichen und in welchem Umfang sie Kultur fördern wollen und können und so die Pflichtaufgabe erfüllen, in Abwägung mit anderen Pflichtaufgaben. Selbst wenn der einzelne Künstler oder Konsument einen Anspruch haben sollte, so ist dieser nur insoweit konkretisiert, als der Bürger das

verlangen kann, was Gesellschaft und Staat vernünftigerweise zu leisten bereit und (finanziell) in der Lage ist. Das mag bis zur (temporären) tatsächlichen Unmöglichkeit gehen, ein Grundrecht wahrzunehmen, steht aber mit dem GG, in Sonderheit dem Sozialstaatsprinzip, im Einklang, wie das BverfG im Numerus-Clausus-Urteil (BverfG 33, 303 (333)) ausgeführt hat.

5.4.

Die Förderung von Kultur und Kulturschaffenden ist in der deutschen kommunalen Selbstverwaltungstradition **von den Gemeinden** immer als vornehmste Pflicht verstanden worden. Ihre Ausgestaltung ist **Selbstverwaltungsaufgabe**, die autonom erfüllt wird. **Gemeindliche Pflichten** können nach Maßgabe des Autonomieschutzes (Art. 28 I GG) nur durch Verfassung oder Gesetz begründet werden. Eine Gesetzesbestimmung, wie in § 18 II GONW, die Gemeinden hätten „die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung der Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen zu schaffen“, ist nicht als Übertragung einer Pflichtaufgabe zu verstehen, sondern als (eher deklaratorische) Konkretisierung der ohnehin bestehenden sozialstaatlichen Pflicht zur Daseinsvorsorge.

5.5.

Sollte allerdings der Gesetzgeber dazu übergehen, die kommunale Selbstverwaltung zu beschneiden und den Gemeinden bestimmte kulturelle Aufgaben als Pflichtaufgabe zu übertragen (Theater, Museum usw.), so ist der Staat verpflichtet, die **finanziellen Konsequenzen** zu berücksichtigen. Vorbildhaft ist insoweit Art. 85 II SächsVerf: „Führt die Übertragung der Aufgaben zu einer Mehrbelastung der kommunalen Träger der Selbstverwaltung, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen“.

5.6.

Kulturelle Versorgung des Bürgers nach Maßgabe einer Kulturstaatsklausel, die nach hier vertretener Auffassung Ausprägung der sozialstaatlichen Daseinsvorsorge ist, kann nicht weiter gehen als das sozialstaatliche Leistungsrecht. **Daseinsvorsorge** ist die Gesamtheit der Leistungen des Staates und der privaten Träger zur Befriedigung der Bürger für eine normale, d.h. den jeweiligen Lebensumständen entsprechenden Lebensführung (Rüfner). Das kann – nach Maßgabe verfügbarer Mittel – nur eine **Grundversorgung** sein, keine Maximalversorgung, auch keine unzureichende Minimalversorgung, aber eine Versorgung,

die zur Gestattung eines menschenwürdigen Daseins ausreicht. Das gilt für die Krankenversorgung, das Bildungswesen und – eben – die kulturelle Versorgung. Der Staat und die Gemeinden müssen Einrichtungen vorhalten, Zugang für jedermann gewähren, pflegen und fördern, aber eben alles unter dem Vorbehalt dessen, was der Einzelne von der Gesellschaft sinnvollerweise verlangen kann.

6.

Nein.

7.

Keine.

8.

Aus den genannten Gründen: Nein.

9.

Mit den notwendigen inhaltlichen Abweichungen die Argumente aus 2.

10.

Der Schutz des Sportes dürfte inhaltlich nicht mit der Kultur zusammengefasst werden. Der Sportförderungsklausel müsste ein eigener **Art. 20c GG** zugewiesen werden.