

Schriftliche Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am Montag, den 29.01.2007, zur Frage der Einführung von Staatszielen

I. Der Inhalt der Änderungsbegehren

Gegenstand der Anhörung ist die Frage, ob in das GG die Förderung von Kultur und Sport als Staatsziele eingefügt werden soll. Die genaue Formulierung der möglichen Staatsziele ist noch offen. Möglich wäre etwa folgende Fassung:

„Der Staat schützt und fördert die Kultur.

Sport ist als förderungswürdiger Teil des Lebens zu schützen.“

II. Die verfassungsrechtliche Bewertung

Die beabsichtigten Staatszielklauseln sollen im Wege der Verfassungsänderung eingefügt werden. Verfassungsrechtlicher Maßstab für solche Verfassungsänderungen ist Art. 79 GG. Das Normtextänderungsgebot des Art. 79 I 1 GG würde eingehalten werden, die qualifizierte Mehrheit des Art. 79 Abs. 2 GG wäre bei der Abstimmung zu beachten. Die sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG verletzt der Entwurf nicht.

Da die Verfassungsergänzungen die rechtlichen Grenzen einer Verfassungsänderung einhalten würden, geht es um eine politische Entscheidung, die dem verfassungsändernden Gesetzgeber anvertraut ist. Juristische Argumente besitzen in diesem Bereich nur noch den Charakter von verfassungspolitischen Forderungen. Deren Befolgung wird von der Verfassung gewünscht, aber nicht zwingend gefordert, und deren Missachtung schon gar nicht sanktioniert.

III. Die verfassungspolitische Bewertung

1. Das Ausmaß der bewirkten Rechtsänderungen

a) Veränderung status quo

Das GG ist auch in seiner gegenwärtigen Fassung nicht indifferent, was den Bereich Sport, vor allem aber was den Bereich Kultur angeht. Dennoch sind die normativen Aussagen geringer als bei ausdrücklicher Aufnahme der diskutierten Staatszielklauseln.

Staatszielbestimmungen besitzen bindenden programmatischen Charakter für alle staatlichen Instanzen, auch für den Gesetzgeber. Weiter wirken sie als Verfassungswerte auf Abwägungsentscheidungen bei jeglichen interpretatorischen Kollisionssituationen ein und das mit Verfassungsrang. Auch bei der Auslegung des einfachen Rechts entfalten Staatsziele oft eine beachtliche Rolle.

b) Unbestimmte Reichweite der Rechtsänderung

Ist es daher einerseits nicht zu bestreiten, dass die Ergänzung des GG durch Staatszielbestimmungen im Bereich der Kultur und des Sportes rechtliche Folgen hätte, so bleibt dennoch die Frage, wie weit dies gehen würde. Die genaue Reichweite der Rechtsänderung, die eine Einfügung von Staatszielen der genannten Art bewirken würde, kann man gegenwärtig nicht abschließend prognostizieren. Dies liegt daran, dass

- der genaue Normtext noch nicht bekannt ist;
- die Reichweite von Staatszielen aufgrund deren programmatischen Charakters schwer zu prognostizieren ist;
- die Einwirkung der genannten Staatsziele auf die Auslegung anderer Normen von vielen Faktoren abhängt (systematischer Zusammenhang, methodische Regeln, Vorverständnis, Einordnung als Staatszielbestimmung oder einfachen Gesetzesauftrag etc.);
- die Interpretationsgewalt des BVerfG nicht immer berechenbar ist.

2. Ist die Rechtsänderung empfehlenswert?

Ob die von der Ergänzungsklausel beabsichtigte Verfassungsänderung sinnvoll, wünschenswert oder notwendig ist, ist in erster Linie eine politische Entscheidung, die nicht primär von einem Verfassungsrechtler zu treffen ist.

Die verfassungspolitische Bewertung ist nur ein Teilbereich der in die Abwägung einzustellenden Belange. Und selbst dieser Teilbereich der verfassungspolitischen Empfehlung hängt zumindest teilweise von verfassungspolitischen Grundannahmen des jeweils die Empfehlung Aussprechenden ab.

Von einem verfassungstheoretischen, den Gedanken des parlamentarischen Rates besonders verpflichteten, auf die weitgehende Trennung des Politischen vom Juristischen bedachten Verfassungsverständnis her wird man im Ergebnis die hier zu diskutierenden Verfassungsänderungen verhältnismäßig deutlich nicht empfehlen können. Folgende Gründe sprechen gegen die Einfügung:

1. Jede Verfassungsänderung relativiert für sich genommen den Anspruch der „Unverbrüchlichkeit der Verfassung“ und ist daher besonders rechtfertigungsbedürftig.
2. Die geplanten Verfassungsänderungen wurden schon mehrfach diskutiert und immer wieder verworfen; neue Aspekte, die für eine Änderung der Beurteilung sprechen, sind nicht ersichtlich; die gegenwärtige Enge der Haushalte spricht vielmehr für eine noch deutlichere Zurückhaltung als in den vergangenen Jahren.
3. Die Einfügung von Staatszielbestimmungen harmoniert nicht mit der Besonderheit des GG. Die deutsche Verfassung ist aufgrund der Entstehungsgeschichte bewußt als eine Verfassung mit besonders starkem normativen Charakter, mit einer bewußten Armut an programmatischen Aussagen

ausgestaltet worden. Deutschland ist mit dieser Verfassung, insbesondere mit der hohen Bestimmtheit, die auf diese Weise erreicht wird, und mit der Justiziabilität der Verfassung gut gefahren. Das Land gibt einen Teil seiner normativen Identität auf, wenn es weiter den Weg der verfassungsrechtlichen Direktiven geht (Gefahr der „Verfassungslirik“). Auch wenn Staatszielbestimmungen normative Wirkungen entfalten, so wird doch durch die zunehmende Aufnahme von neuen Staatszielbestimmungen die „normative Härte“ des Grundgesetzes insgesamt etwas verringert.

4. Wenn man den streng normativen Charakter der Verfassung aufgeben will, öffnet man Schleusen. So bliebe es dem Gutachter selbst schwer verständlich, warum etwa die Gewährleistung des Kulturstaats für das Gemeinwesen wichtiger sein soll, als etwa die ausdrückliche Gewährleistung eines sozialen Existenzminimums für jedermann. Die Gewährleistung eines Existenzminimums ist auch nicht ausdrücklich im Normtext vorgesehen, sondern wird mühevoll und keineswegs widerspruchsfrei aus dem Sozialstaatsprinzip und Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitet. Es kann als gesichert gelten, dass andere Verfassungsrechtler weitere Verfassungswerte mit programmatischem Charakter nennen könnten, denen keine geringere Plausibilität zukommt als dem Sport oder der Kultur (Schutz ethnischer Minderheiten/ Recht auf Arbeit/ Recht der Kinder auf gewaltfreie Erziehung/ Ausdrückliche Abkehr von nationalsozialistischem Gedankengut/ Internationalisierung der Schulbildung/ Festschreibung der Mitmenschlichkeit und des Gemeinsinns).
5. Weiter ist gerade der Bereich der Kultur aufgrund ihrer Eigengesetzlichkeit nicht unbedingt für eine staatliche Determinierung geeignet. Kultur ist etwas, das nicht normativ verordnet werden kann. Ein Staat ist Kulturstaat oder er ist es nicht. Dies gilt insbesondere dann, wenn die staatliche Ebene, die keine nennenswerten Verwaltungskompetenzen im Bereich der Kultur besitzen, die Kulturstaatlichkeit verordnen. Da diese Ebene auf die Pflege der Kultur mit staatlichen Mitteln nicht hinwirken kann, klingt die Proklamation der Kulturstaatlichkeit wie der verzeifelte Versuch eines Staates, gesellschaftliche Werte normativ als existent zu verordnen.
6. Es wird die ernsthafteste Gefahr begründet, dass die Staatsziele in der politischen Alltagsdebatte dazu instrumentalisiert werden, Forderungen nach staatlicher (Bundes-)Förderung zu bekräftigen und zu untermauern.
7. Ganz vehement und deutlich gegen eine Aufnahme spricht der Schutz der politischen Handlungsfähigkeit Deutschlands. Will man die Staatsziele „Kultur“ und/oder „Sport“ aufnehmen und wehrt man gleichzeitig das Argument, es handle sich um reine unnötige Verfassungslirik, mit dem Gesichtspunkt ab, Staatszielen kämen normative Wirkungen zu, so hat das zur Folge, dass die neuen Verfassungsbestimmungen die Verfassungsorgane Deutschlands binden würden. Der verfassungsändernde Gesetzgeber von heute bindet, wenn auch nur in Richtung eines „Zieles“, den parlamentarischen Gesetzgeber von morgen. Bindung bedeutet aber notwendigerweise Einschränkung

der Handlungsmöglichkeiten. Die Gesetzgebung rückt stärker in Richtung der Verfassungsumsetzung.

Es erscheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt aber nicht sinnvoll, ohne Not die politischen Instanzen weiter zu binden, als dies zur Zeit der Fall ist. Dabei ist es gerade gegenwärtig für die politischen Instanzen schwer geworden, Reformen zu verwirklichen. Die völkerrechtlichen, europarechtlichen, verfassungsrechtlichen, haushaltsrechtlichen und parteipolitischen Bindungen bilden ein enges Netz. Die stärkere Polarisierung des Parteienspektrums, die Parteiverdrossenheit, die steigende soziale Unzufriedenheit, die gefühlte und/oder existente Armutsvergrößerung verbessern die Situation nicht. Durch die Einführung neuer rechtlicher Fesseln, wie beschränkt sie auch sein mögen, wird die Handlungsfähigkeit nicht größer. Eine Einschränkung der Handlungsfähigkeit ist zur Zeit verfassungspolitisch falsch.

8. Trifft der Staat eine finanzielle Entscheidung, welchen Bereich er unterstützen soll, und will er etwa zwischen Wissenschaft, Bildung, Soziales, Wirtschaftsförderung, Kultur oder Sport usw. wählen, so soll ihm die Verfassungsänderung bei der Auswahl helfen: Er soll die Bildung und vielleicht auch den Sport stärker als bisher rechtlich gebunden wählen müssen. Warum eigentlich? Ist die Frage, wie die staatlichen Mittel eingesetzt werden sollen, nicht gerade eine politische Frage, die von den jeweiligen Organen der Zeit zu beantworten ist, die diese Mittel erwirtschaftet haben? Die Verwendung öffentlicher Mittel ist eine gesellschaftspolitische Entscheidung, die im Wege der Diskussion im Parlament und nicht justiziell vor Gerichten entschieden werden sollte.
9. Das Ergebnis festigt sich, wenn man das Bund-Länder-Verhältnis hinzunimmt. Deutschland ist ein Bundesstaat. Der Bund hat auf dem Kulturbereich beschränkte Verwaltungskompetenzen. Der Bereich der Kultur ist vor allem, soweit es um die staatliche Entfaltung geht, Ländersache. Mit einer Kulturklausel thematisiert der Bund daher ein Problemfeld der Länder. Diese Thematisierung birgt zwei Signale und eine Gefahr in sich:
 - Wer eine Kulturklausel auf der Bundesebene will, erklärt damit konkludent, dass die Garantie des Kulturbereiches auf der Ebene der Landesverfassungen nicht ausreicht und behauptet damit eine eingeschränkte Wirkungskraft der Landesverfassungen, ohne den dafür notwendigen Beweis anzutreten.
 - Die diskutierten Verfassungsänderungen verringern den textlichen Unterschied des Grundgesetzes zu den Landesverfassungen. Die Landesverfassungen haben wenige eigene thematische Bereiche. Die Regelungsgegenstände „Kultur“ und auch „Sport“ gehören zu diesen wenigen ureigenen verfassungsrechtlichen Themenfeldern der Landesverfassungen. Die in der Bundesstaatlichkeit begründete Unterschiedlich-

keit von Bundes- und Landesverfassungen wird ohne Not nivelliert und die Abstimmung der beiden staatlichen Ebenen verringert.

- Entgegen gegenteiliger Beteuerungen kann niemand zum gegenwärtigen Zeitpunkt redlicherweise ausschließen, dass die Staatszielbestimmung Einfluss auf die Kulturkompetenz des Bundes zu Lasten der Länder nehmen kann. Diese Entwicklung muss nicht eintreten, kann aber. Die Kulturkompetenz des Bundes ist keineswegs so eindeutig geklärt, wie dies von den Befürwortern der Kulturklausel vorgetragen wird. Der Bund nimmt im Finanzierungsbereich erhebliche Kompetenzen für sich in Anspruch. Die Kompetenzen des Bundes im Kulturbereich stützen sich dabei weitgehend auf ungeschriebene Kompetenztitel. Es kann kein ernsthafter Zweifel darüber bestehen, dass die Auslegung der ungeschriebenen Kompetenzen anders ausfallen kann, wenn zu ihrer Unterstützung auf eine ausdrückliche Staatszielbestimmung Rückgriff genommen werden kann oder nicht.

Im Ergebnis kann daher die Aufnahme der beabsichtigten Staatszielbestimmungen nicht befürwortet werden.

Prof. Dr. H.A. Wolff

Frankfurt (Oder), den 26.01.2007

(die Datei wurde per E-Mail versendet und ist daher nicht handschriftlich unterzeichnet)