

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung  
im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 29.1.2007

I.

Im Gegensatz zu den Landesverfassungen kennt das Grundgesetz keine Kulturklausel. Der Begriff Kultur ist aber in einigen Bestimmungen in besonderen Zusammenhängen angesprochen (Art. 29 Abs. 1 Satz 2, Art. 89 Abs. 3, Art. 73 Nr. 5a). In prononcierter Weise ist jetzt die Kultur in Art. 23 Abs. 6 Satz 1 GG erwähnt. Von Bedeutung ist auch Art. 35 Abs. 1 Satz 3 des Einigungsvertrages, der davon spricht, dass „Stellung und Ansehen eines vereinten Deutschlands in der Welt außer von seinem politischen Gewicht und seiner wirtschaftlichen Leistungskraft ebenso von seiner Bedeutung als Kulturstaat abhängen“.

Kultur und Staat wurden seit Beginn des 19. Jahrhunderts miteinander in Verbindung gebracht, vorzugsweise allerdings von der Philosophie des Idealismus, aber auch von rechtswissenschaftlichen Autoren wie Otto von Guericke, Edmund Bernatzik und Hans Kelsen. Unter der Herrschaft des Grundgesetzes gab es mindestens seit Ernst-Rudolf Huber 1957 eine ausführliche Diskussion über die Kennzeichnung des Staates als Kulturstaat. Nach vielen literarischen Äußerungen namhafter rechtswissenschaftlicher Autoren ließen sich Thema und Funktion der Kulturstaatlichkeit aus dem deutschen Staatsrecht und der Staatslehre nicht mehr verdrängen. So überrascht es nicht, dass bereits in den 80er Jahren die Forderung der Aufnahme einer Kultur(staats)klausel in das Grundgesetz mit Nachdruck erhoben wurde. Die von den Bundesministern des Inneren und der Justiz eingerichtete Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ unterbreitete mehrheitlich den Vorschlag einer Neufassung der Artikel 20 und 28 mit folgenden Worten: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Sie schützt und pflegt die Kultur und die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen“ bzw. „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozia-

len Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes und der Verantwortung des Staates für Kultur und natürliche Umwelt entsprechen“. Der Vorschlag wurde nicht verwirklicht. Auch die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat nahm ihn 1994 nicht auf, ebensowenig die Föderalismuskommission. Demgegenüber griff die vom Deutschen Bundestag 2003 eingesetzte Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“ das Thema auf und empfahl einstimmig, in das Grundgesetz einen Artikel 20b einzufügen, der lauten sollte: „Der Staat schützt und fördert die Kultur“.

Daran knüpft der zu Beurteilung anstehende Gesetzentwurf der Fraktion der FDP wieder an. Aufgegriffen werden damit Kulturklauseln, die andere europäische Verfassungen, wie die Italiens, Spaniens, Portugals und Polens, bereits kennen.

Für eine Kulturklausel im Grundgesetz im Anschluss an die Landesverfassungen und verschiedene ausländischen Verfassungen sprechen gute Gründe. Zwar lässt sich aus der bisherigen Zurückhaltung zur Aufnahme einer Kulturklausel in die Verfassung keine Absage an ein Bekenntnis zur Kulturfreundlichkeit des Verfassungsrechts ableiten, weil dies im vollen Umfang der deutschen kulturstaatlichen Tradition widersprechen würde. Aber mit einer Kulturklausel könnte eine Gesamtkonzeption aller kulturrelevanten Normen zum Ausdruck gebracht werden, die den Staat Bundesrepublik Deutschland auf Kulturpflege und Kulturförderung hin orientieren. Kulturpflege und Kulturförderung würden dadurch als Staatsaufgabe festgeschrieben, ohne dass die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern verschoben würde. Der Verfassungsstaat des Grundgesetzes würde mit einer solchen Staatszielbestimmung eine kulturverfassungsrechtliche Rahmenordnung erhalten, die vor allem für die Auslegung der kulturellen Grundrechte von Gewicht wäre. Die Kulturklausel würde auch die vielfältige Wechselbezüglichkeit von Staat und Kultur in Gesetzgebung und Verwaltung verdeutlichen.

Allerdings ist Bedacht darauf zu nehmen, dass die Kulturklausel nicht die Vielfalt, Autonomie und Freiheit der Kultur gefährdet; sie darf auch nicht die vielfältigen Initiativen privater Kulturschaffender und Kulturförderer behindern. Diese Freiheiten sind vor allen Dingen durch die kulturellen Grundrechte der Art. 5 Abs. 1 und Abs. 3, Art. 7, Art. 4 und Art. 140 gesichert. Diese Grundgesetznormen würden

dann zusammen mit der Kulturklausel das maßgebliche Kulturverfassungsrecht der Bundesrepublik bilden und die Kulturstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland auch verfassungsrechtlich festigen.

Eine Kulturklausel würde auch Anschluss an den Kulturartikel des EG-Vertrags (Art. 151 EG) finden und damit die nationale Ergänzung bedeuten. Beide Vorschriften zusammen würden Deutschland und Europa als die Wertegemeinschaft normativ festigen und dem deutschen Staat in Europa ein Profil geben, das eine wertvolle Ergänzung zum sozialen Rechtsstaat bedeutet.

## II.

Während die Kultur wenigstens an einigen Stellen im Grundgesetz erwähnt ist, ist der Sport von der Verfassung nicht ausdrücklich zur Kenntnis genommen. Das steht im Gegensatz zu fast allen Landesverfassungen und mehreren Verfassungen ausländischer Staaten. Die Schleswig-Holsteinische Landesverfassung verbindet in Art. 9 Abs. 3 Kultur und Sport miteinander, indem sie normiert: „Die Förderung der Kultur einschließlich des Sports, der Erwachsenenbildung, des Büchereiwesens und der Volkshochschulen ist Aufgabe des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“ In diesem Lichte will auch der vorgeschlagene Art. 20b GG in seiner zweiten Alternative Kultur und Sport miteinander verbinden.

Es gibt Auffassungen, die den Sport schon als Teil eines erweiterten Kulturbegriffs verstehen. Das wird man wohl nicht als die herrschende Auffassung des Staatsrechts ansehen können, so dass gute Gründe dafür sprechen, den Sport ausdrücklich neben der Kultur in der Verfassung zu erwähnen.

Es besteht kein Zweifel, dass der Sport, obwohl vorwiegend individuelle Aktivität, von gesellschaftlicher Bedeutung ist und nach dem Zweiten Weltkrieg mindestens seit 1954, dem Gewinn der Fußballweltmeisterschaft durch die deutsche Mannschaft, von staaterheblicher Relevanz ist. Der Sport ist Teil des öffentlichen Lebens und von gesteigertem medialen Interesse. Für den Staat ist der Sport vor allen Dingen im Spitzensport ein Repräsentationsfaktor ersten Ranges, aber auch im Breitensport von Gewicht, wenn er in Schule, Hochschule, in der Erziehung, für

Behinderte, in Gesundheitsvorsorge und Rehabilitation gefördert wird. Der Einigungsvertrag hat ihn ausdrücklich in Art. 39 erwähnt.

Will man ihn in die Verfassung integrieren, so muss gefragt werden, ob ein besonderes Regelungsbedürfnis für die Aufnahme des Sports in die Verfassung gegeben ist. Wie bei der Kultur kommt insofern nur eine Staatszielbestimmung in Frage, die sich ergänzend neben die Grundrechte der Sportler und Sportvereine schiebt. Voraussetzung für die Aufnahme ist die Prüfung der Frage, ob Sport ein verfassungsrechtlich schützenswertes Gut ist oder/und von für die Allgemeinheit anerkennenswertem Interesse.

Darüber wird seit längerem diskutiert. Sport als Verfassungsthema ist seit dem Kurzberichterstattungsurteil des Bundesverfassungsgerichts in der Verfassungsrechtswissenschaft verstärkt thematisiert. In dieser Entscheidung (Bd. 97, S. 228 (257)) heißt es: „Der Sport bietet Identifikationsmöglichkeiten im lokalen und nationalen Rahmen und ist Anknüpfungspunkt für eine breite Kommunikation in der Bevölkerung“. Diese Identifikation hat gerade die zurückliegende Fußballweltmeisterschaft wieder bewiesen. Darüber hinaus lässt sich die internationale, völkerverbindende Komponente des Sports betonen. Nicht zuletzt haben mehrere Verfassungen anderer Staaten wie Griechenlands, Portugals und Spaniens, den Sport in ihre Verfassungen aufgenommen. Auch im Europäischen Gemeinschaftsrecht diskutiert man die Aufnahme des Sports. Der EG-Vertrag ist dem zwar noch nicht gefolgt, sondern begnügte sich mit der Erklärung Nr. 29 zum Amsterdamer Vertrag, die die gesellschaftliche Bedeutung des Sports betont und an die EU-Organe appelliert, in allen Belangen des Sports die Sportverbände anzuhören. Der EU-Verfassungsvertrags-Entwurf nimmt jedoch in Art. III - 282 Abs. 2 den Sport ausdrücklich in den Text auf. Dabei sind die dort genannten Aspekte „besondere Merkmale des Sports“, „auf freiwilligem Engagement basierende Strukturen und soziale und pädagogische Funktionen“ wichtige Interpretationslinien für eine Sportklausel.

Eine Sportklausel im Grundgesetz könnte vor allen Dingen Bedeutung haben im Zusammenhang mit der Einfügung der Umweltschutzklausel in Art. 20a. Sie könn-

te, wie Bundesverfassungsrichter Udo Steiner bemerkte, das „verfassungsrechtliche Re-Break“ zur Umweltschutzklausel sein.

Nimmt man den Sport als Staatszielbestimmung in das Grundgesetz auf, so bedeutet dies, dass damit kein bloßes Programm oder gar nur Verfassungsliturgie bekundet wird, sondern dass es sich um die Festlegung von Grundsätzen und Richtlinien für staatliches Handeln, gleichgültig ob es sich in Form der Legislative, Exekutive oder Judikative darstellt. In diesem Sinne ist die Staatszielbestimmung vor allen Dingen eine Staatsaufgabennorm, ohne dass sie allerdings subjektive Rechte gewähren würde. Sie ist vor allen Dingen ein Faktor, der Abwägungsprozesse steuert und die Gerichtsbarkeit bei der Auslegung der einfachen Gesetze bei sportrelevanten Fragen determiniert. Außerdem hat die Sportklausel eine impulsgebende Funktion für die Staatstätigkeit.

Man muss allerdings auch angesichts der verpflichtenden Wirkung gewisse Gefahren für den Handlungsspielraum des Staates sehen und für die Autonomie des Sports, der vorwiegend in Vereinen und Verbänden organisiert ist. Denn Staatsziele bringen juristisch automatisch die Gerichte ins Spiel und, da es sich um eine Verfassungsnorm handelt, im letzten auch das Bundesverfassungsgericht. Daraus könnte geschlossen werden, dass der Sport in zunehmendem Maße verrechtlicht und im schlechtesten Fall den staatlichen Organen ausgeliefert werden könnte mit der Folge der Kompetenzeinbußen für Sportverbände. Eine Verstaatlichung des Sports oder eine sportpolitische Allpräsenz des Staates ist in jedem Fall zu vermeiden. Deswegen muss jede Sportklausel zugleich ein Gegengewicht in der Festlegung der Autonomie des Sports enthalten. Das kommt in dem vorgeschlagenen Satz 2 des Art. 20b nicht genügend zum Ausdruck.

### III.

Mein eigener Vorschlag eines Art. 20b würde im Anschluss an meine Empfehlungen zur Einfügung des Sports in die Landesverfassung Nordrhein-Westfalens wie folgt lauten:

Der Staat pflegt und fördert den Sport. Er wahrt die Autonomie des Sports und gewährleistet seine Freiheit.

Die Kulturklausel schiene mir besser in Art. 20 Abs. 1 angesiedelt, um zu verdeutlichen, dass die Bundesrepublik Deutschland nicht nur ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist, sondern auch ein Kulturstaat. Dem bisherigen Absatz 1 könnte ein zweiter Satz eingefügt werden, der – anknüpfend an Art. 3 Bayerische Verfassung – lautet: „Sie ist ein Kulturstaat“.

Bei beiden Bestimmungen handelt es sich aufgrund der Formulierungen um Staatszielbestimmungen, die der Staatstätigkeit Richtung geben und verpflichtenden Charakter besitzen. Subjektive Rechte können daraus aber grundsätzlich nicht abgeleitet werden. Wichtig ist vor allem, dass sie für die Auslegung des einfachen Rechts und im Falle von Abwägungsprozessen Bedeutung gewinnen. Kultur und Sport erhalten durch die Aufnahme in die Verfassung den normativen Stellenwert, den sie im Bewusstsein der Deutschen seit langem einnehmen.