

Prof. Dr. Christoph Möllers, LL.M.
Georg-August-Universität Göttingen
Wissenschaftskolleg zu Berlin

**Stellungnahme zur Anhörung
Rechtssausschuss Deutscher Bundestag, 29. 1. 2007
„Staatsziel Kultur“ Bt-Drs. 16/387**

1. Erfahrungen mit Staatszielen

Das Grundgesetz kannte in seiner Urfassung nur ein Staatsziel, die Sozialstaatlichkeit. Ansonsten überließ es die Frage, welche Ziele und Zwecke die Bundesrepublik Deutschland verfolgen wollte, dem demokratischen Gesetzgeber. Diese Enthaltensamkeit hatte ihren Sinn. Sie wirkt sowohl liberal als auch demokratisch: Sie schützt den einzelnen vor verfassungsrechtlichen Pflichten, die sich stets aus Staatszielbestimmungen herleiten lassen. Sie öffnet den Prozess demokratischer Entscheidungsfindung durch den Deutschen Bundestag, indem sie Rangfolge und Wertigkeit staatlicher Präferenzen der parlamentarischen Meinungsbildung überlässt und damit veränderungsorientiert hält.

Am Sozialstaatsprinzip lassen sich die Mechanismen von Staatszielen gut vorstellen: Unmittelbare Ansprüche auf Leistungen, etwa auf einem bestimmten Lebensstandard ergeben sich aus ihm nicht. In Verbindung mit der Menschenwürde erkennen die Gerichte nur ein absolutes Existenzminimum an, das deutlich unter den gesetzlich garantierten Sätzen liegen dürfte. Die eigentliche juristische Funktion des Sozialstaatsprinzips – jenseits von seinem völlig legitimen politischen Bekenntnischarakter – besteht in der **Rechtfertigung von Eingriffen in Grundrechte**. So sind die vielfachen Eingriffe in Berufsfreiheit und Eigentum, die mit der Ausgestaltung gesetzlicher Sicherungssysteme verbunden sind durch die Sozialstaatlichkeit verfassungsrechtlich legitimiert.

Entsprechende Einsichten gelten für das Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20 a GG. Auch diese Norm räumt kein subjektives Recht auf einen bestimmten Standard an Umwelt- oder Tierschutz ein. Sie dient, soweit sich juristische Konsequenzen überhaupt erkennen lassen, der Rechtfertigung von Eingriffen und der Begründung von Argumentationslasten.

Wegen der großen semantischen Allgemeinheit von Staatszielen, die zumeist – wie im Sozial- oder im Umweltrecht – auf ein bestehendes fein differenziertes gesetzliches Regelungssystem treffen, sind ihre juristisch greifbaren Konsequenzen beschränkt. Solche werden allerdings immer dann spürbar, wenn der Gesetzgeber sich damit begnügt, offene Abwägungsprogramme vorzugeben oder wenn sich Abwägungen bei der Prüfung von gesetzlichen Grundrechtseingriffen ergeben. In diesem Fall wirken Staatszielbestimmungen, wie gezeigt, tendenziell grundrechtsverkürzend.

2. Besonderheiten des Staatsziels Kultur

Für das Staatsziel Kultur gelten diese Beobachtungen in verschärfter Form. Denn anders als im Falle von Sozialstaatlichkeit und Umweltschutz erscheint die Pflege der Kultur in einer freiheitlichen Verfassungsordnung nicht als eine notwendige Aufgabe des Staates:

Zum ersten ist eine lebendige Kultur auch als zumindest teilweise private Leistung nicht nur denkbar, sondern notwendig. Es ist eben ein wesentlicher verfassungspolitischer Unterschied, ob man mit Blick auf die Sozialstaatlichkeit die Abhängigkeit sozial Schwacher von privaten Almosen beendet oder den Umweltschutz aus den Händen potentieller Verschmutzern nimmt, oder ob man ein so regelungsfeindliches Gebilde wie die Entwicklung der Kultur durch eine verfassungsrechtliche Staatszielbestimmung potentiell verstaatlicht.

Zum zweiten funktioniert der schon bestehende große staatliche Beitrag für die Pflege der Kultur nur deswegen, weil er nicht zu engen Rechtsbindungen unterworfen ist. Gelungene Kulturpolitik lässt sich nicht durch Recht erzwingen. Die Einfügung eines Staatsziels zieht aber weitere Verfahrens- und Gleichheitsstandards nach sich. Gute Kulturpolitik würde in der Tendenz

durch eine antragsförmige Bürokratisierung und deren langwierige gerichtliche Kontrolle ersetzt werden. Die Diskussion um die **Rechtsschreibreform** kann insoweit als ein schönes Beispiel misslungener staatlicher Kulturpflege verstanden werden. Neben der ungleich vorsichtigeren Formulierung des Art. 20 a GG spielt der Staat im Umweltschutz in jedem Fall eine gänzlich andere, einer Verrechtlichung deutlich zugänglichere Rolle als im Recht der Kulturförderung.

Zum dritten schließlich ist der Kulturbegriff in einem Maße **unterdefiniert**, der die normale Unschärfe verfassungsrechtlicher Begriffe deutlich übersteigt – dies zeigt wiederum der Vergleich mit Sozialstaatlichkeit und der Formulierung in Art. 20 a GG deutlich. Auf den ersten Blick wird man mit dem Begriff vor allem weit verstandene künstlerische Praktiken in ihrer Förderung durch den Staat verstehen. Aber dies greift semantisch eindeutig zu kurz: Unter den Begriff der Kultur lässt sich letztlich jede Lebenspraxis fassen. Dies zeigen auch die vielfach gebräuchlichen Präfixkonstruktionen: von der Esskultur bis zur Sterbekultur. Die politische Diskussion um eine Leitkultur hat jedoch – völlig unabhängig davon, wie man sie politisch bewertet – eine allgemeine große Verunsicherung über die Bedeutung einer an den Staat gebundenen Kulturkonzeption dokumentiert. Gegenstände, über die der politische Diskurs kaum zu debattieren weiß, sollten nicht Inhalt der Verfassung werden.

3. Besonderheiten des Staatsziels Sport

Alle Ausführungen gelten umso mehr für ein Staatsziel Sport: Auch beim Sport handelt es sich um eine gesellschaftliche Aktivität, die vom Staat zwar maßgeblich gefördert wird, deren Verstaatlichung andererseits keineswegs erwünscht ist. Zudem wird keines der Probleme, die sich im Moment im Verhältnis zwischen Staat und sportlichen Organisationen stellen, durch eine Verfassungsvorschrift gelöst. Die eigentlichen Fragen, etwa der Umgang mit Doping, liegen auf einer viel konkreteren Ebene und bleiben von der Änderung des Grundgesetzes unberührt: ein typisches Indiz symbolischer Politik.

Auch als Freund des Sports wird man zudem eine gewisse Trivialisierung der Gehalte des Grundgesetzes nicht verkennen können, in welchem eben auch

viele andere gesellschaftlich anerkannte Aktivitäten nicht als Staatsziel festgeschrieben sind. Schließlich gehört Sport zwanglos zu einem weiter verstandenen Kulturbegriff. Das wirft die Frage auf, warum nicht auch die Gartenpflege, die Kochkunst oder die Mode in Verfassungsrang erhoben werden – alle wie der Sport spezifische Gehalte des Kulturbegriffs.

4. Juristische Konsequenzen

a) Anspruch auf kulturbezogene Staatsleistungen?

Ein individueller Anspruch auf kulturbezogene Staatsleistungen wird durch ein Staatsziel ebenso wenig gegeben wie institutionelle Bestandsgarantien, beispielsweise zugunsten eines Theaters, wenn sich für eine Gemeinde die Frage nach Einsparungsmöglichkeiten stellt. Der Hinweis auf die sinkenden Kulturausgaben des Staats in der Antragsbegründung ist irreführend. An dieser Entwicklung kann eine Staatszielbestimmung nichts ändern; sie sollte es wohl auch nicht können: Wäre es anders, so würde dies bedeuten, dass die Budgetentscheidung eines demokratisch legitimierten Organs, etwa eines Gemeinderats, die zugunsten einer Baumaßnahme und zu Lasten einer Theaterförderung ergeht, gegen den politischen Willen der Mehrheit durch ein Gericht aufgehoben werden könnte.

b) Eingriffe in Grundrechte

Die deutlichsten, vielleicht die einzigen juristisch **unmittelbar wirkenden Konsequenzen** hat die Integration die vorgeschlagenen Staatsziele im Bereich der **Individualrechte**, insbesondere der Grundrechte. Staatszielbestimmungen dienen der Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen. Anders als ein eingreifendes Gesetz sind sie Rechtfertigungselemente, die im gleichen Rang wie die Grundrechte selbst stehen. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit von gesetzlichen Grundrechtseingriffen und bei der gerichtlichen Kontrolle von Abwägungs- und Planungsentscheidungen funktioniert eine Staatszielbestimmung als ein **staatlicher Eingriffstitel in private Freiheit**, der die Anliegen des privaten Grundrechtsträgers gegenüber dem Staat deutlich schwächt. Gerade angesichts der Unschärfe des Kultur-

begriffs wirkt die Formulierung des Staatsziels wie eine ungewisse, aber in jedem Fall weit reichende Hypothek auf private Freiheiten.

c) Bundesstaatliche Kompetenzordnung

Staatszielbestimmungen im Grundgesetz sind nicht unmittelbar kompetenzbegründend, doch entwickeln sie unitarisierende Wirkungen. Dies zeigt sich in der Entwicklung des Grundgesetzes ganz deutlich auf dem Feld der Sozialstaatlichkeit, aber auch im Umweltrecht.

Für den Bereich der Kultur sind diese Bedenken besonders schwerwiegend, verstehen die Länder Kultur doch traditionell als einen Kernbereich ihrer Staatlichkeit und damit als ein tragendes Element ihres Kompetenzbestandes. Juristische Wirkungen dürften sich in Grenzfällen zu Lasten der Länder und zugunsten des Bundes ergeben, denn es ist klar, dass sich der Bund keine Staatszielbestimmung geben kann, ohne irgendwelche Mittel zu haben, dieses zu verwirklichen. Die eigentlichen Wirkungen dürften sich auf dem Gebiet der finanziellen Förderung auch von Länderprojekten durch den Bund ergeben. Bezeichnend ist insoweit der Hinweis der Begründung auf die Kulturausgaben in den Ländern und Kommunen. In diesem Zusammenhang erscheint es nicht ausgeschlossen, dass sich die Mischfinanzierungsstrukturen, die durch die letzte Föderalismusreform gerade abgebaut werden sollten, nunmehr über die Fixierung eines Staatsziels wieder Eingang in die Staatspraxis finden.

d) Gestaltungsmacht des Deutschen Bundestages

Erhöht die Einführung eines Staatsziels die Zugriffsmöglichkeiten des Staats gegenüber den Bürgern (oben, b), so verschieben sich andererseits innerhalb der Staatsorganisation die Gewichte eher zu Lasten der politischen Verfassungsorgane: Mit der Bestimmung von Staatszielen binden die gesetzgebenden Körperschaften ihren eigenen politischen Gestaltungsspielraum und den Spielraum von Regierung und Verwaltung im Verhältnis zu den Gerichten. Ihre eigentlichen rechtlichen Wirkungen (oben, b) entfalten Staatszielbestimmungen als Abwägungsgesichtspunkte bei der verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen des Gesetzgebers und der einfachgerichtlichen Kontrolle der Verwaltung. Wegen der dramatischen Offenheit

des Kulturbegriffs (oben, 2.) läßt die Regelung in besonderem Maße zu richterlicher Rechtsfortbildung ein, deren inhaltliche Richtung naturgemäß schwer vorherzusehen ist.

5. Verlierer der Reform

Verlierer der Reform sind einerseits Gruppen, die potentiell von Eingriffen in ihre Rechte zugunsten von Kultur betroffen sind, andererseits Gruppen, die durch diese Staatszielbestimmung ihren besonderen Status verliert oder relativiert sehen:

Zu ersten Gruppe gehören namentlich **Privateigentümer** und Träger der Berufsfreiheit, die sich mit den neuen Staatszielen einem neuen Eingriffstopos in Verfassungsrang konfrontiert sehen. Das im Moment praktisch relevanteste Rechtsgebiet ist das **Denkmalschutzrecht**, in dem sich Hauseigentümer massiven Belastungen ausgesetzt sehen, die sich häufig an der Grenze zur Enteignung bewegen. Mit der Einführung eines Staatsziels Kultur werden die verfassungsrechtlichen Grenzen zu Lasten der Grundrechtsträger verschoben.

Zur zweiten Gruppe gehören namentlich die **Religionsgemeinschaften**. Diese haben im Grundgesetz eine herausgehobene Stellung, die sich nicht in subjektiven Rechten erschöpft, sondern auch objektive Rechtswirkungen und institutionelle Garantien enthält. Mit der Konstitutionalisierung des Kulturbegriffs wird aber Religion zu einer Kultur neben anderen: Andere Konkurrenten auf dem Markt der Sinndeutungen können sich nunmehr in gleicher Weise auf eine Verfassungsbestimmung berufen. Es wird nicht lange dauern, bis sich – beispielsweise im Namen einer Konsumkultur – auch Interessenten auf eine solche Bestimmung berufen, deren Interessen den Anliegen der Religionsgemeinschaften klassischerweise zuwider laufen. Um die Aufgabe im solchen Fällen, „richtige“ von „falscher“ Kultur zu trennen, sind die Gerichte nicht zu beneiden.

6. Fazit: ein Lippenbekenntnis mit Nebenwirkungen

Mit der zunächst symbolisch gemeinten Einführung der Staatsziele verbinden sich juristische Konsequenzen, die gerade nicht den politischen Konsens verdienen, den das zunächst allgemein anerkannte Bekenntnis zu Kultur und Sport aufruft. Kultur und Sport stellen förderungswürdige gesellschaftliche Bereiche dar, das steht in Deutschland politisch außer Frage. Von Verfassungs wegen ist der Staat im Prinzip nicht daran gehindert, beide weit intensiver zu fördern, als dies im Moment geschieht. Ob er sich dazu aber die Mittel geben sollte, Grundrechte und bundesstaatliche Kompetenzgrenzen zu überspielen, erscheint fraglich.

Von einer Ergänzung des Grundgesetzes im Sinne des Antrages ist daher abzuraten.