

Prof. Dr. Friedhelm Hufen
o.Professor für Öffentliches Recht -
Staats- und Verwaltungsrecht
an der Universität Mainz

D-55128 Mainz
Backhaushohl 62
Tel.: (06131) 3 44 44
Fax: (06131) 36 14 49
hufen.friedhelm@t-online.de

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung
des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags
zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Staatsziel Kultur)

29. Januar 2007

Teil 1: Staatszielbestimmung Kultur

I. Grundsätzliche Befürwortung

1. Die Einfügung einer kulturbezogenen Staatszielbestimmung in das Grundgesetz ist **grundsätzlich zu befürworten**¹. Eine solche würde die kulturellen Aufgaben des Staates gleichgewichtig neben den sozialen und umwelt- sowie tierschutzbezogenen Zielen im Grundgesetz verankern und damit das **Gewicht der Kultur auf Verfassungsebene erhöhen**. Sie würde auf verfassungsrechtlicher Ebene die Argumente derjenigen verstärken, die für öffentliche Schulen, Hochschulen und Medien die Erfüllung des Kulturauftrags anmahnen. Auch kann sie dazu beitragen, dass verhindert wird, dass immer weitere Lebensbereiche dem Diktat der Ökonomisierung und des „Denkens in Einschaltquoten“ unterworfen werden.

2. Eine kulturbezogene Staatszielbestimmung würde auf nationaler Ebene eine Verfassungstradition konkretisieren und verstärken, die auch auf europäischer Ebene – etwa durch Art. 151 EGV sowie die Rechtsprechung von EuGH und EGMR als **Bestandteil der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten** zu beachten ist und auch dort die einseitige Dominanz ökonomischer und sozialer Verfassungsgüter zurückdrängen könnte.

3. Das Problem des **schwer zu definierenden Kulturbegriffs** spricht nicht grundsätzlich gegen die Verankerung eines Staatsziels Kultur im Grundgesetz. Es ist unstrittig, dass dieser Begriff die Kernbereiche Kunst (einschließlich Literatur und Film), Wissenschaft, Schule,

¹ Mit **Staatszielbestimmung** ist hier ein Verfassungssatz gemeint, der dem Staat Ziele vorgibt, ohne konkrete individuelle Ansprüche im Sinne von Art. 1 Abs. 3 GG zu vermitteln. Eine „**Kulturstaatsklausel**“ ist eine Staatszielbestimmung unter Verwendung des Begriffes „Kulturstaat“ – ebenso wie Bundesstaat, Sozialstaat, Rechtsstaat usw.

Hochschule und Religion umfasst. Schon mit deren verfassungsrechtlicher Hervorhebung wäre viel erreicht. Die Einbeziehung anderer Bereiche und neuer Entwicklungen kann mit dem normalen Instrumentarium der Grundrechtsinterpretation bewältigt werden.

4. Anders als hinsichtlich der Staatszielbestimmung wird die Einfügung einer (in früheren Stadien der Diskussion vorgeschlagenen) **Kulturstaats**klausel i.e.S. hier **nicht befürwortet**. Auch entsprechende Formulierungen in einigen Landesverfassungen und die vereinzelte Bezeichnung der Bundesrepublik als „Kulturstaat“ durch obiter dicta des BVerfG (z.B. BVerfGE 36, 321 [331] – Kunstförderung; BVerfGE 81, 108 [116] – Einkommenssteuer) erfordern eine solche Kodifizierung auf Bundesebene nicht.

II. Kompetenzfragen und Gewaltenteilung

5. Gegen eine Staatszielbestimmung Kultur im GG ergeben sich **keine Bedenken aus der Kulturhoheit der Länder**. Rein formal ergibt sich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes insofern aus Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG. Inhaltlich beziehen sich auch andere Staatszielbestimmungen auf Gegenstände, für die die Länder die Gesetzgebungskompetenz haben. Eine Verstärkung der kulturbezogenen Bundeskompetenzen und ein Eingriff in die kulturelle Selbstgestaltungskompetenz der Kommunen ist damit nicht verbunden. Die Klausel wäre sowohl **föderalismus- als auch selbstverwaltungsneutral**.

6. Nach dem Grundgedanken der Art. 30, 31 und 142 GG bleibt es den Ländern unbenommen, durch **eigene Staatszielbestimmungen und Landesgrundrechte** den Schutz und die Förderung der Kultur zu verstärken.

7. Durch Einfügung einer kulturbezogenen Staatszielbestimmung würden sich die Gewichte im bestehenden System der **Gewaltenteilung** nicht verändern. Wie jede andere Staatszielbestimmung würde sich diese gleichermaßen an Gesetzgebung, Regierung/Verwaltung und Rechtsprechung wenden und diese auffordern, im Rahmen der jeweiligen Funktion an der Erfüllung des Staatsziels mitzuwirken. Eine einseitige Stärkung der Definitions- und **Direktionskompetenz des Bundesverfassungsgerichts** ist angesichts dessen bisher sehr zurückhaltenden Anwendung der Staatszielbestimmungen nicht zu besorgen.

8. Wie alle Staatszielbestimmungen würde sich auch die Staatszielbestimmung zur Förderung der Kultur an **alle Träger hoheitlicher Gewalt** richten. Das gilt auch für die Kommunen. Diese würden in ihrer grundsätzlichen Aufgabe zur Förderung örtlicher Kultur gestärkt. Eine Staatszielbestimmung Kultur würde aber weder das Verhältnis von freiwilligen und Pflichtaufgaben tangieren noch die Kompetenzen oder Eingriffsbefugnisse der Kommunen erweitern (Vgl auch BVerwG, Urt. V. 23.11. 2005, NVwZ 2006, 595). Beides wäre vielmehr ausschließlich Sache des (Landes)Gesetzgebers.

III. Inhaltliche Fragen und Wirkungen – Insbesondere Grundrechte

9. Eine Staatszielbestimmung Kultur bedeutet **keine Definitions- oder gar Gestaltungsbefugnis der Kultur durch den Staat**. Diese ist durch Art. 4, Art. 5 Abs. 3 GG und Art. 137-140 WRV vielmehr Aufgabe der an den kulturellen Lebensprozessen Beteiligten. Einwirkungs- und Vermittlungsbefugnisse ergeben sich aber aus Art. 7 GG für den Bereich der **Schule** – letzteres auch und gerade im Hinblick auf die **Integration**

kultureller Minderheiten und die Verhinderung von „Parallel- und Gegenkulturen“ in der Schule. Im übrigen geht es die Förderung und den **Schutz kultureller Freiheit**.

10. Die Wirkung einer Staatszielbestimmung darf man weder über- noch unterschätzen. Aus ihr ergeben sich **weder konkrete individuelle Ansprüche** (auch nicht im Sinne einer „kulturellen Grundversorgung“) noch eine verfassungsunmittelbare Umwandlung freiwilliger in Pflichtaufgaben. Eine solche Staatszielbestimmung kann aber das grundsätzliche Gewicht der Kultur auch gegenüber dem (Landes-)Gesetzgeber erhöhen und diesen motivieren und rechtfertigen, wenn bestimmte kulturelle Aufgaben zu erfüllen und zu fördern .

11. Die **Menschenwürde** als oberster Staatsgrundsatz und als Grundrecht wird durch die Einführung einer kulturbezogenen Staatszielbestimmung nicht berührt. Mittelbar aber ergäbe sich eine Verstärkung dadurch, dass unterstrichen würde, wie wichtig Kultur für die Würde des Menschen und das Menschenbild des Grundgesetzes ist. Das „kulturelle Existenzminimum“ (Sprache, Grundbildung, Kommunikation) ist ohnehin durch Art. 1 GG als Schutzgut erfasst.

12. Dagegen lässt sich aus einer Staatszielbestimmung Kultur unmittelbar **kein individueller Anspruch auf „kulturelle Grundversorgung“** ableiten. Im Sinne einer objektiven Schutzpflicht des Staates enthalten aber verschiedene Grundrechte entsprechende Gewährleistungen. Das gilt etwa für den Verfassungsauftrag zum Schutz der Familie als (auch kultureller) Institution (Art. 6 I GG), der Kunst und Wissenschaft (Art. 5 III GG), die staatliche Schulverantwortung (Art. 7 I GG) und die Förderungspflicht zugunsten der Schulen in Freier Trägerschaft (Art. 7 IV GG). Besonders wichtig ist auch die chancengleiche Teilhabe am vorhandene Kulturangebot (Art. 3 GG in Verbindung mit dem jeweiligen Grundrecht).

13. Eine Staatszielbestimmung erhebt die Kultur zu einem Verfassungsgut, das als **verfassungsimmanente Schranke** und als Abwägungsposten bei der Zuordnung konfligierender Verfassungsrechte konkretisiert werden kann. So würden bestehende gesetzliche Grundrechtsschranken auch für Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt (Art. 4, Art. 5 Abs 3) verfassungsrechtlich verstärkt. (**Beispiele:** Durchsetzung denkmalschützerischer Ziele im Verhältnis zu Kirchen und Religionsgemeinschaften; Verhinderung der Vernichtung eines Kunstwerks durch einen Eigentümer oder eines nationalen Kulturguts durch die Bauleitplanung).

Teil 2: Sport als Staatsziel

14. Die Einfügung eines Staatsziels Kultur würde im Verhältnis zum Sozialstaat, zu den Zielen des Umweltschutzes und des Tierschutzes eine deutliche Lücke füllen und damit den Kreis der Staatszielbestimmungen gleichgewichtig schließen. Damit sollte es aber auch auf der Ebene des Grundgesetzes sein Bewenden haben. Weitere Staatszielbestimmungen bewegen sich nicht auf der gleichen Ebene, sind aber in großer Fülle und Vielfalt denkbar. Hierzu genügt ein Blick in die Landesverfassungen oder auch in die durch Plebiszite immer wieder ergänzten Verfassungen der Schweiz. Eine **Inflation der Staatszielbestimmungen** würde jede einzelne entwerten und ist unbedingt zu verhindern.

15. So förderungswürdig der Sport ist, so wenig entspricht er in seinem verfassungsrechtlichen Rang den bisherigen Staatszielen und einem potentiellen Staatsziel Kultur. Auch lässt sich einwenden, der Sport sei bereits in anderen Verfassungsnormen (Art. 2 I und II GG – freie Entfaltung der Persönlichkeit und Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit;

Art. 9 I - Vereinigungsfreiheit) und auch in einem künftigen Staatsziel Kultur mitefasst, denn Sport ist unstreitig ein wichtiger Bestandteil der Kultur.

Teil 3: Zum Formulierungsvorschlag des Entwurfs

16. Die vorgeschlagene Formulierung : „Der Staat schützt und fördert die Kultur“ wird befürwortet. Es wird aber zu bedenken gegeben, ob es nicht sinnvoll ist, einen neuen Art. 20b GG zu vermeiden und (bei Änderung der Überschrift in „*natürliche und kulturelle Lebensgrundlagen*“) das Staatsziel Kultur als Satz 2 in Art. 20a GG einzufügen. Die Verbindung von „kulturell“ und „Lebensgrundlagen“ könnte dabei klarstellen, dass Menschen zum Leben nicht nur natürlicher, ökonomischer und sozialer, sondern auch kultureller Grundlagen bedürfen.

Professor Dr. Friedhelm Hufen

Jg. 1944, vh., 4 Kinder

- Studium Jura und Politikwissenschaft Münster, Freiburg, Princeton (USA)
- 1. und 2. juristisches Staatsexamen, Freiburg 1969 und 1975
- Promotion (Prof. Dr. Konrad Hesse), Freiburg 1974
- Habilitation (Prof. Dr. Hans-Peter Schneider), Hannover 1982
- Professor für Öffentliches Recht, Universität Augsburg (1982-1986)
- o. Professor für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie, Universität Regensburg (1986-1993)
- seit 1993: o. Professor für Öffentliches Recht - Staats- und Verwaltungsrecht Universität Mainz
- Gastprofessuren in New Orleans, Cape-Town, Paris.
- Ab 2005 Aufbau des Schwerpunktstudiums “Kulturrecht” im Rahmen der Juristischen Staatsprüfung an der Universität Mainz

Hauptarbeitsgebiete: Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Kulturrecht, Lebensmittelrecht, Medizinrecht; Grenzfragen von Recht und Ethik; Monographien u. Lehrbücher u.a. *Gleichheitssatz und Bildungsplanung* (1975); *Die Freiheit der Kunst in staatlichen Institutionen* (1982); *Fehler im Verwaltungsverfahren* 4.Aufl., 2002); *Verwaltungsprozessrecht* (5.Aufl., 2003); zahlreiche Aufsätze u.a. zum Themenbereich Schule und Wissenschaft, Kunst und Recht sowie Medizin und Recht.

- Mitglied in der Bioethikkommission des Landes Rheinland-Pfalz und in der Zentralen Ethikkommission der Bundesärztekammer.
- Stellvertretender Vorsitzender der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (2004/2005).
- DFG- Gutachter Mitglied im Fachausschuss Öffentliches Recht der DFG (bis 2004).