Einleitung

Staatsziele nehmen seit Anfang der 80er Jahre in der Verfassungsdiskussion von Bund und Ländern einen immer größer werdenden Raum ein. In dieser Zeit haben vor allem die Verfassungsgeber beziehungsweise verfassungsändernden Gesetzgeber der Länder einer Vielzahl von Interessen Verfassungsrang in Form dieses Normtypus verliehen. Aber auch das Grundgesetz wurde in den 90er Jahren um einzelne Staatsziele ergänzt. Da seit jeher Uneinigkeit über den Sinn und Unsinn von Staatszielbestimmungen herrscht, fanden und finden hierüber sowohl in Kreisen der Politik als auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur zum Teil leidenschaftliche Auseinandersetzungen statt. Dementsprechend stellen sie für die einen nichts weiter als einen „dilatorischen Formelkompromiss“ zwischen unverbindlicher Verfassungsprogrammatik und subjektiver Grundrechtsberechtigung dar.[1] Sie seien lediglich Ausdruck der „Impotenz zur verfassungspolitischen Entscheidung, die nur semantische Qualen gebiert.“[2] Andere dagegen begrüßen die Aufnahme von Staatszielen etwa als ein Stück moderner, „guter“ Verfassungspolitik.[3]

In der konkreten verfassungspolitischen Auseinandersetzung um die Aufnahme eines Interesses in Form eines Staatsziels stellen sich, bevor man sich der einen oder der anderen Meinung anschließt oder - unter Umständen - eine differenzierte Position einnimmt, zunächst zwei Fragen: Erstens, was sind, generell betrachtet, Staatsziele in der Lage zu leisten und was nicht. Und zweitens, unter welchen Voraussetzungen erscheint die Aufnahme eines konkreten Themas in Form eines Staatsziels in eine Verfassung empfehlenswert?

Die erste Frage wird im ersten Teil dieser Arbeit beantwortet. Sie weist nach einer allgemeinen Begriffsbestimmung und Abgrenzung zu ähnlichen Begriffen die von ihnen ausgehenden normativen Wirkungen nach.

---

[1] Merten, DÖV 1993, 368 (368)
[2] Isensee, NJW 1993, 2583 (2585)
[3] Häberle, Neuere Verfassungen und Verfassungsvorhaben in der Schweiz, insbesondere auf kantonaler Ebene, in: JÖR NF/Bd. 34 (1985), 303 (374)

Die zweite Frage gestaltet sich wesentlich komplexer und besteht aus mehreren Teilaspekten: Zunächst müssen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Aufnahme einer postulierten Staatszielbestimmung beachtet werden. Des weiteren sind die verfassungspolitischen Vor- und Nachteile einer solchen verfassungsrechtlichen Verortung gegeneinander abzuwiegen. Dabei gilt es, neben dem inhaltlichen Regelungsbedürfnis die konzeptionelle Stimmigkeit mit dem gesamten Verfassungsgefüge, insbesondere den bundesstaatlichen Besonderheiten mit einer bundes- und einer landesverfassungsrechtlichen Ebene und ihrem Verhältnis zueinander zu berücksichtigen. Schließlich stellt sich, so man die grundsätzliche Notwendigkeit des jeweiligen Staatsziels bejaht, die Frage nach einem möglichst zweckmäßigen Wortlaut.

Diese zunächst sehr theoretisch anmutenden Fragen lassen sich anhand des Verfassungsthemas „Sport“ recht gut exemplifizieren:

Der Sport ist mittlerweile zu einer Privatsache von staatserheblicher Bedeutung geworden.[4] Mehr als 27 Millionen Mitgliedschaften in über 87000 Vereinen sind zur Zeit unter dem Dach des Deutschen Sportbundes organisiert. Hinzu kommen noch mindestens weitere 10 Millionen Sportler, die nicht in Vereinen aktiv sind. Die Angaben über den Anteil der Sporttreibenden an der über 14jährigen Bevölkerung schwanken zwischen 38% und 60% - der Sport hat sich spätestens in den achtziger Jahren endgültig zu einer Massenbewegung entwickelt.[5] Als zentraler Inhalt unserer Alltagskultur erfasst er alle gesellschaftlichen Schichten, Geschlechter und Altersgruppen und wirkt so als eine verbindende Klammer für Menschen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppierungen. Dabei erfüllen er und seine ihn tragenden Organisationen vielschichtige und unverzichtbare Leistungen:[6] Zum einem erbringt er mit der Schaffung entsprechender Entscheidungsstrukturen und der Praktizierung demokratischer Verhaltensweisen einen Beitrag zu gelebter Demokratie. Die Erfolge von Spitzensportlern auf regionaler, nationaler und vor allem auf internationaler Ebene haben identitätsstiftende Wirkung. Darüber hinaus fördern Sportvereine gesellschaftliche Integration, indem sie Menschen aus unterschiedlichsten

---

[4] So Kirchhof, Sport und Umwelt als Gegenstand des Verfassungsrechts und der Verfassungspolitik, in: Recht und Sport, Bd. 17 (1992), Sport und Umwelt, S. 41

[5] Winkelmann/Wilken, Sportaktivitäten in Natur und Landschaft, Forschungsplan, 2.1., S. 5

[6] Siehe hierzu ausführlich: Bundesministerium des Innern, 9. Sportbericht, BT-Drucks. 14/1859, S. 9f sowie Bundesregierung, 10. Sportbericht, BT-Drucks. 14/9517, S. 12ff

Bevölkerungsgruppen zusammenführen. Sie leisten somit einen erheblichen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt der komplexen, pluralistischen Gesellschaft. Daneben ist der Sport als Mittel zur sozialen Integration und Gewaltprävention anerkannt. Sport bedeutet aber auch, sich freiwillig in eine Gesellschaft ein- und einem gemeinsamen Regelwerk unterzuordnen. Dadurch werden Mechanismen zur kontrollierten Konfliktlösung eingeübt und soziales Verhalten geschult. Auf dem Gebiet der gesundheitlichen Prävention und Rehabilitation erbringt er unverzichtbare Dienste. Ferner steigert die Sportausübung in einem Sportverein die Lebensqualität des einzelnen und trägt zur Entfaltung der Persönlichkeit bei. Das im Sport geltende Leistungsprinzip ist Grundvoraussetzung für eine innovations- und zukunftsfähige Gesellschaft. Schließlich kommt ihm als Aktionsfeld von erheblichem allgemeinen Informationsinteresse[7] durch die immer weiter fortschreitende Kommerzialisierung eine weitere Funktion als Wirtschaftsfaktor zu.[8] Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte haben sich ganze Industriezweige herausgebildet, welche die Massen der Sporttreibenden mit dem notwendigen Sportgerät beziehungsweise fachgerechter Ausstattung versorgen. Und nicht zuletzt eröffnet der Sport im wirtschaftlichen Bereich, wie zum Beispiel dem Marketing, Möglichkeiten, die noch vor wenigen Jahrzehnten niemand zu erahnen vermochte.

Die Bestandsaufnahme verdeutlicht die Verlagerung des Sports aus der „Sphäre privatautonomer Beliebigkeit in eine öffentliche Dimension“.[9] Insofern erscheint eine Diskussion um die verfassungsrechtliche Verankerung des Sports durchaus angebracht. Folgerichtig hat sich in den Bundesländern auf diesem Gebiet auch einiges getan: Noch 1992 war hier „Sport“ kein Verfassungsbegriff. Dies änderte sich im Zuge der Verfassungsgebung der neuen Bundesländer und einiger Verfassungsänderungen in den alten Ländern, welche Sportförderungsklauseln in Form von Staatszielbestimmungen einführten. Mittlerweile haben bis auf Hamburg sämtliche Länder in zum Teil unterschiedlichen Ausgestaltungen Sportförderung als Staatszielbestimmung in ihre jeweiligen Landesverfassungen aufgenommen. Auf

---

[7] Zur Terminologie: Tettinger, JZ 2000, 1069 (1071f)
[8] Stern, Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Grundfragen zur Aufnahme des Sports in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Festschrift für Werner Thieme, S. 269 (275)
[9] Stern, Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Grundfragen zur Aufnahme des Sports in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Festschrift für Werner Thieme, S. 269 (276)

Bundesebene dagegen hatte die Aufnahme des Sports in das Grundgesetz in Form einer Staatzielbestimmung bisher keine Chance.

Die vorliegende Arbeit geht daher nach der allgemeinen Begriffsbestimmung des ersten Teils in ihrem zweiten Teil der Frage nach, ob man bisher zu Recht von einer entsprechenden grundgesetzlichen Staatszielbestimmung „Sportförderung“ abgesehen hat, oder ob die Aufnahme einer solchen dringend geboten ist.

Der dritte Teil untersucht dann die Notwendigkeit der landesverfassungsrechtlichen Sportförderungsklauseln sowie ihre Wirkungen auf das bundesstaatliche Verfassungsgefüge.

Die Ausführungen beendet der vierte Teil, welcher die bestehenden landesverfassungsrechtlichen Sportförderungsklauseln analysiert und kritisch würdigt.

Erster Teil: Zum Staatszielbegriff

Der Begriff „Staatsziel“ wird in der Literatur nicht immer einheitlich verwendet.[10] Aus diesem Grunde muss in diesem Abschnitt zunächst eine Begriffsklärung sowie eine Abgrenzung zu verwandten Normgruppen beziehungsweise ähnlich lautenden Rechtsbegriffen vorgenommen werden. Im Anschluss daran soll der Frage nachgegangen werden, in welcher Weise sich Staatsziele auf andere Verfassungsnormen auswirken.

A. Definition

Die Terminologie geht zurück auf Hans Peter Ipsen, der mit diesem Begriff das in Art. 20 I und Art. 28 I GG enthaltene Bekenntnis des Grundgesetzes zum sozialen Rechtsstaat kennzeichnete.[11] Staatszielbestimmungen sind Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch Richtlinie beziehungsweise Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften.[12] Sie binden somit alle drei Staatsgewalten in jeweils unterschiedlicher Form:[13] Während sie der Legislative ein definitives Regelungsziel vorgeben, dienen sie der Exekutive als Auslegungsrichtlinie für Rechtssätze, Planungsziele und Ermessensgrenzen und stellen dabei gleichzeitig allgemeine Verwirklichungsaufträge dar. Soweit diese jedoch in gesetzlicher Gebundenheit handelt, kann sie sich auch nicht unter Berufung auf Staatsziele der Verfassung darüber hinwegsetzen.[14] Für die Judikative schließlich bedeuten sie

---

[10] Siehe nur: Lücke, Soziale Grundrechte als Staatsziele und Gesetzgebungsaufträge, AöR 107 (1982), S. 15 (20ff); Scheuner, Staatszielbestimmungen, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, S. 325 (328f); Zacher, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR, Bd. I, § 25 Rn. 1ff
[11] Ipsen, Über das Grundgesetz, II., S. 14
[12] Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, Bericht, Rn 7, S.21
[13] Michel, Staatszwecke, Staatsziele und Grundrechtsinterpretation, 2.2.2.1.3, S. 132
[14] Vergleiche BVerwG DVBl 1993, 153

Auslegungshilfe. Daneben können sie auch im Rahmen der richterlichen Rechtsfortbildung relevant sein.[15]

Staatsziele zeichnen sich durch ihre Zukunftsorientiertheit aus, das heißt, sie weisen auf eine noch zu gestaltende soziale Frage hin[16] und stellen insofern Vorgaben für künftiges staatliches Handeln dar, welche dieser nach seinen Kräften, also im Rahmen seiner tatsächlichen Möglichkeiten zu verfolgen hat.[17] Zwischen ihnen, aber auch zwischen ihnen und anderen Aufgaben können Konflikte entstehen, welche notwendige Spielräume für Abwägungsentscheidungen bedingen.[18] Staatsziele vermögen keine subjektiven, individuellen Rechte zu begründen. Vielmehr sind sie Teil der objektiven Werteordnung des Grundgesetzes.[19]

Die Bedeutung der Staatsziele liegt darin, die für den Zusammenhalt einer Gesellschaft und für ihre Zukunftsgestaltung existenziell relevanten Fragestellungen beziehungsweise Problemstellungen als gesamtgesellschaftlich zu indizieren und hierfür allgemein verbindliche Zielvorstellungen in Form von Verfassungsdirektiven zu benennen.[20] Staatsziele sind in ihrer Formulierung regelmäßig pauschal gefasst,[21] und häufig werden dabei die Vokabeln „Pflege“ oder „Förderung“ verwendet, welche darauf hindeuten sollen, dass eine staatliche Aktivität erwartet oder gar vorgeschrieben wird.[22] Ausdrückliche Staatszielbestimmungen finden sich im Grundgesetz etwa in der Förderung der Gleichberechtigung, Art. 3 II S. 2 GG, im Sozialstaatssatz, Art. 20 I GG, der Umwelt- und – neuerdings - auch der Tierschutzklausel des Art. 20 a GG oder der konjunkturpolitischen Direktive des Art. 109 II GG.

---

[15] Scheuner, Staatszielbestimmungen, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, S. 325 (336f)
[16] Neumann, Staatszielbestimmungen in den Verfassungen der neuen Bundesländer, in: Neumann/Tillmanns, Verfassungsrechtliche Probleme bei der Konstituierung der neuen Bundesländer, S. 83
[17] Vergleiche hierzu Isensee, Verfassung ohne soziale Grundrechte, in: Der Staat, Bd. 19 (1980), S. 367 (381).
[18] Degenhart, in: Degenhart/Meissner, Handbuch der Verfassung des Freistaats Sachsen, § 6 II. 1., Rn. 4
[19] Brunner, Das Problem der sozialen Grundrechte, III. S. 9
[20] Sterzel, ZRP 1993, 13 (14)
[21] Merten, DÖV 1993, 368 (370)
[22] Scheuner, Staatszielbestimmungen, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, S.325 (337)

B. Abgrenzung

Die Abgrenzung von Staatszielbestimmungen zu anderen Normengruppen und ähnlichen Begriffen fällt nicht immer leicht. Dies resultiert vornehmlich aus in der Literatur teilweise uneinheitlich verwendeten Terminologien sowie inhaltlichen Überschneidungen. Daher ist das Verhältnis eines im Rahmen dieser Untersuchungen zu verwendenden Staatszielbegriffs zu verwandten beziehungsweise ähnlich lautenden Rechtsbegriffen zu bestimmen. Als solche kommen in erster Linie Gesetzgebungsaufträge, soziale Grundrechte, Staatsstrukturbestimmungen, Programmsätze, Staatszwecke und Staatsaufgaben in Betracht.

I. Gesetzgebungsaufträge

Zunächst sind Staatsziele von Gesetzgebungsaufträgen zu unterscheiden. Gesetzgebungsaufträge sind Verfassungsnormen, die dem Gesetzgeber die Regelung oder die bestimmte Regelung einzelner Vorhaben oder in einzelnen Sozialbereichen vorschreiben, sei es überhaupt, sei es mit Bindung auch in zeitlicher Hinsicht.[23] Sie bilden die Grundlage für verfassungsausführende einfache Gesetze.[24] Sie verpflichten im Gegensatz zu den Staatszielbestimmungen, welche an alle drei Staatsgewalten gerichtet sind, ausschließlich den Gesetzgeber. Dabei wird im Gegensatz zu den Staatszielen nicht so sehr das „Wie“ des Erlasses vorgeschrieben als das „Ob“.[25] Allerdings können sie durch ihren materiellen Inhalt ebenso wie die Staatsziele auch als Auslegungsrichtlinie dienen.[26]

---

[23] Badura, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR, Bd. VII, § 159, Rn. 18
[24] Neuman, Staatszielbestimmungen in den Verfassungen der neuen Bundesländer, in: Neumann, Tillmanns, Verfassungsrechtliche Probleme bei der Konstituierung der neuen Bundesländer, S. 85
[25] Kalkbrenner, DÖV 1963, 41 (42f)
[26] Badura, in: Isensee/Kirchhof, HbdStR, Bd. VII, § 159, Rn. 18

Sowohl Gesetzgebungsaufträge als auch Staatszielbestimmungen räumen verfassungsunterworfenen Personen grundsätzlich zwar keine subjektiven Rechte ein, ebenso wenig legen sie ihnen unmittelbar Pflichten auf.[27] Allerdings können sie zum Teil derart ausgestaltet sein, dass einer begünstigten Gruppe Individualansprüche auf Tätigwerden des Gesetzgebers zugewiesen werden. Als Beispiel sei in diesem Zusammenhang die Vorschrift des Art. 6 V GG zur Gleichbehandlung von unehelichen Kindern genannt.[28] Außerdem ist eine Koppelung von Gesetzgebungsaufträgen mit Staatszielbestimmungen wie etwa in dem Friedensgebot des Art. 26 I GG denkbar.[29]

Im Vergleich zu Staatszielbestimmungen unterscheiden sich Gesetzgebungsaufträge außerdem dadurch, dass sie regelmäßig konkretere Handlungsanweisungen geben.[30]

Ein typischer Gesetzgebungsauftrag findet sich in Art. 38 III GG zur näheren Regelung der Bundestagswahlen.

II. Soziale Grundrechte

Als besonders schwierig gestaltet sich aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausformung die Abgrenzung von Staatszielen zu sozialen Grundrechten.

Im Allgemeinen begründen Grundrechte primär subjektive Bürger- und Menschenrechte und sind darüber hinaus Bestandteil des objektiven Rechts.[31] Bei den objektiv – rechtlichen Staatszielen können subjektive Rechte allenfalls bei der Zielrealisation, insbesondere aus dem Gleichheitssatz, geltend gemacht werden.[32] Fördert der Staat

---

[27] Maunz, BayVBl 1989, 545
[28] Vergleiche BVerfGE 25, 167 (Leitsatz 1 und 2)
[29] Badura, in: Isensee/Kirchhof HbdStR, Bd. VII, § 159, Rn. 18. Andere Ansicht Hernekamp, in: v.Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 26, Rn. 1, der trotz dieser für die Friedensausrichtung des Grundgesetzes wesentlichen Funktion in dieser Vorschrift keine Staatszielbestimmung sieht.
[30] Jutzi, in: Linck/ Jutzi/Hopfe, Verfassung des Freistaats Thüringen, § 43, B. I., Rn. 5
[31] BVerfGE 7, 198 (205); 33, 303 (330); 50 290 (337)
[32] Merten, DÖV 1993, 368 (370)

etwa zielumsetzend Kultur und Kinder, Begabte und Behinderte, dann dürfen Individuen oder Gruppen nicht verfassungswidrig privilegiert oder diskriminiert werden. Die dabei entstehenden Rechte sind deshalb auch keine originären, sondern lediglich derivativer Natur.

Die Grundrechte wurden aufgrund ihres Charakters im Vergleich zu Staatszielen in ihren Formulierungen detaillierter gefasst. Zudem gelten sie regelmäßig „self – executing“, das heißt ohne „interpositio legislatoris“, während Staatsziele stets einer Transformierung bedürfen. Anders sieht es jedoch im Bereich der sozialen Grundrechte aus. Ihre Besonderheit besteht darin, dass der Staat zu ihrer Verwirklichung sogenannte „Grundrechtsausübungsvoraussetzungen“ zur Verfügung stellen muss, während die klassischen liberalen Grundrechte kein weiteres hoheitliches Tätigwerden verlangen.[33] Hierbei handelt es sich um Leistungen, welche zum Teil in Form von finanziellen Zuwendungen, zum Teil in der Bereitstellung sachlicher und rechtlicher Einrichtungen zu erbringen sind.[34] Nach einer anderen Auffassung verkörpern sie in Bezug auf das geforderte staatliche Handeln die leitenden Grundsätze der Sozialpolitik im weitesten Sinne. Daraus folgt, dass einige der sozialen Grundrechte auch als Grundrechte im eigentlichen Sinne gefasst sein können, wie die Koalitionsfreiheit, die Berufsfreiheit, und das Recht auf gleichen Zugang zu bestehenden Leistungssystemen.[35]

Inhaltlich lassen sich die gegebenen beziehungsweise geforderten sozialen Grundrechte in vier verschiedene Schutzrichtungen einteilen.[36]

Genannt werden in diesem Zusammenhang das Recht auf Arbeit, das Recht auf soziale Sicherheit, welches sich vor allem in der gesetzlichen Sozialversicherung konkretisiert, das Recht auf Bildung sowie das Recht auf eine gesunde Umwelt.

Als soziale Grundrechte auf Verfassungsebene sind jedenfalls die Institutsgarantie Mutterschutz, Art. 6 IV GG, der bereits erwähnte Gleichstellungsauftrag zugunsten

---

[33] Neumann, Staatszielbestimmungen in den Verfassungen der neuen Bundesländer, in: Neumann, Tilmanns, Verfassungsrechtliche Probleme bei der Konstituierung der neuen Bundesländer, S. 84
[34] Brunner, Die Problematik der sozialen Grundrechte, III. S. 12
[35] Badura, Soziale Grundrechte im Recht der Bundesrepublik Deutschland, in: Der Staat, Bd. 14 (1975), S. 17 (23ff).
[36] Vergleiche Badura, Soziale Grundrechte im Recht der Bundesrepublik Deutschland, in: Der Staat, Bd. 14 (1975), S. 17 (22f).