

Anlagenkonvolut

zum Wortprotokoll der 41. Sitzung des
Ausschusses für Kultur und Medien
am 20. September 2023



Ausschussdrucksache 20(22)72

14. September 2023

Stellungnahme Prof. Dr. Vanessa-Isabelle Reinwand-Weiss

zu der öffentlichen Anhörung am 20. September 2023 zum Thema
„Kultur als Staatsziel verankern“

Öffentliche Anhörung „Kultur als Staatsziel verankern“ am 20. September 2023
Ausschuss für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages
Sachverständige Prof. Dr. Vanessa-I. Reinwand-Weiss//Bundeskademie für
Kulturelle Bildung Wolfenbüttel

In fast allen Verfassungen der Länder werden der Schutz des kulturellen Lebens bzw. der Kultur aufgeführt. Ein **Staatsziel Kultur** im Grundgesetz (GG) zu verankern, würde diese Bekenntnisse bundesweit stützen und hätte vor allem eine symbolische Wirkung.

Noch wichtiger jedoch als ein Staatsziel Kultur wäre die konkrete **Unterstützung von Ländern und Kommunen** bei der Erfüllung ihres kulturellen Auftrags. Vor allem in den Feldern der Kulturellen Bildung ginge eine bessere Kooperation von Bund und Ländern und ein auch ressourcenbezogenes Bekenntnis zu Kultur über die Stärkung und den Ausbau einer vielfältigen und reichen Kulturlandschaft weit hinaus. Warum ist das so?

Die **Felder der Kulturellen Bildung** reichen als Angebote im formalen Bildungsbereich der Schule, über ein vor allem in urbanen Räumen inhaltlich breites Spektrum non-formaler Angebote (z.B. *in Musik- und Tanzschulen, soziokulturellen Einrichtungen, theaterpädagogischen Einrichtungen, Medienzentren, (Jugend-)Kunstschulen, Literaturhäusern und Bibliotheken, im Rahmen kunstpädagogischer Angebote in Museen und Ateliers oder als Angebote einzelner freischaffender Künstlerinnen und Künstler*) bis hinein in den informellen Bereich (z.B. *in die digitale Kulturproduktion und/oder -rezeption*). Als **freiwillige Leistung der Kommunen** aktuell und perspektivisch noch wenig(er) finanziell unterstützt, kommen diese Einrichtungen vor allem Kindern und Jugendlichen, aber auch Erwachsenen zu Gute, die es „sich leisten können“. Selbst Schulen können diese Ungerechtigkeit an kultureller Teilhabe nicht ausgleichen, da nachgewiesenermaßen das kulturelle Angebot an Gymnasien ein qualitativ und quantitativ besser ausgebaut ist als an anderen Schulformen. Vor allem Kinder und Jugendliche mit gutem sozioökonomischem Hintergrund profitieren also doppelt. Der Trend zur Verstärkung der Bildungsgerechtigkeit in Deutschland ist seit Jahren vor allem auch deswegen ungebrochen.

In Hinblick auf eine umfassende kulturelle Teilhabe, die ein bedeutsamer Bestandteil allgemeiner gesellschaftlicher Teilhabe ist und in Hinblick auf den **Abbau von Bildungsgerechtigkeiten** wird der non-formale und informelle (kulturelle) Bildungsbereich vollkommen unterschätzt. Neuere Metastudien zeigen, wie wichtig Sozial- und Bildungskontakte außerhalb der Schule sind, um Bildungsgerechtigkeiten auszugleichen und Bildungsaspiration zu fördern. Im Aufbau von strukturell abgesicherten **komunalen (kulturellen) Bildungsnetzwerken** aus formalen und non-formalen Einrichtungen, die eng aufeinander bezogen und kooperativ arbeiten, besteht das Kultur- und Bildungssystem der Zukunft. Die Transformation des Kulturbereichs benötigt aktive und teilnahmewillige Rezipienten und Rezipientinnen; der Bildungsbereich benötigt breite, fachliche Unterstützung, um auch unter den Bedingungen von Migration, Heterogenität, Inklusion, Digitalität oder Nachhaltigkeit einem modernen Bildungsauftrag nachzukommen. Zukunftsfähige Kultur- und Bildungsbereiche brauchen Länder und Kommunen, die sich der Verantwortung für diese bewusst sind und **Maßnahmen des strukturellen Ausbaus und der Vernetzung sowie der politischen und finanziellen Absicherung** vorantreiben können.

Wenn eine stärkere Verankerung der Kultur im GG auch nur einen kleinen Schritt dazu beitragen kann, dass Länder und Kommunen ihren (kulturellen) Bildungsauftrag offensiver und struktureller wahrnehmen können, ist dies unbedingt zu unterstützen.



Ausschussdrucksache 20(22)73

15. September 2023

Stellungnahme Prof. Dr. Susanne Binas-Preisendörfer

zu der öffentlichen Anhörung am 20. September 2023 zum Thema
„Kultur als Staatsziel verankern“

Stellungnahme – Kultur als Staatsziel verankern

Mit dem Amtsantritt von Claudia Roth (Bündnis 90/Die Grünen) hat die Debatte um *Kultur als Staatsziel im Grundgesetz* wieder an Fahrt aufgenommen. Selbstverständlich ist es die Aufgabe einer Staatsministerin für Kultur (und Medien), für den Schutz und die Förderung von Kultur zu streiten und alles nur Erdenkliche zu tun bzw. in die Wege zu leiten, um dem Ressort einen entsprechenden Stellenwert zu geben. Dazu zählen Aufwürfe im Budget, aber auch Gesetzesinitiativen, die der Kultur im Sinne von Einrichtungen, Akteuren und Infrastrukturen auf allen Ebenen staatlichen Handelns (Bund, Länder, Kommunen) Handlungsspielräume ermöglichen.

Auf Bundesebene ist es in den vergangenen Jahren bzw. Jahrzehnten zu erfreulichen Aufwüachsen in der Finanzierung der Bundesfonds und ausgewählter kultureller Einrichtungen und Bauvorhaben gekommen. Mit dem Programm *Neustart Kultur* beispielsweise konnten v.a. die Existenzbedingungen von Künstler*innen und Projekten in Kunst und Kultur während der Pandemie wenigstens teilweise gesichert werden. In einer aktuellen Debatte um die Einstufung von kulturellen Einrichtungen und Orten des Kulturerbes wird diesen jedoch ein Status als kritische Infrastruktur abgesprochen und damit also ihre Schutzwürdigkeit in Krisenzeiten¹.

Lohnt es sich also, erneut einen Vorstoß zu unternehmen, Kultur als Staatsziel ins Grundgesetz aufzunehmen. Und wenn ja, was müsste man heute anders machen, als während der vorangegangenen Initiativen, die letztendlich nicht dazu führten, Kultur als Staatsziel im Grundgesetz zu verankern. Bereits 1983 war durch eine Sachverständigenkommission eine Formulierung gefunden worden „Der Staat schützt und pflegt die Kultur“, die auch im Zuge einer intensiv geführten Debatte der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Kultur in Deutschland“ (2003-2007²) und einer Gesetzesinitiative der FDP (2006) ins Grundgesetz aufgenommen werden sollte. Im Jahr 2012 folgte eine erneute Initiative seitens der SDP, die eine

¹ Vgl. Deutscher Kulturrat (05.09.2023): Pressemitteilung, Innenministerin zählt Kultur nicht zur kritischen Infrastruktur.

² Die Autorin dieser Stellungnahme war selbst Sachverständige der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Kultur in Deutschland“.

entsprechende Verfassungsänderung durch die Ergänzung „Der Staat schützt und fördert ebenso die Kultur und den Sport.“

In den Textbausteinen zum Staatsziel Kultur des Schlussberichts der Enquete-Kommission Kultur in Deutschland³ (S. 89 – 113) werden in erster Linie die kontroversen Positionen von StaatsrechtlerInnen dargestellt und gegeneinander abgewogen. Hier stellt sich in weiten Zügen die Verankerung des Staatsziels Kultur als ein Problem aus rechtlicher Perspektive dar. Auch wenn es aus juristischer Perspektive neben der Befürwortung, Einwände gegen eine Verankerung des Staatsziels Kultur im Grundgesetz gab, haben sich die Mitglieder und Sachverständigen der Enquete-Kommission damals mehrheitlich für eine Verankerung von Kultur als Staatsziel im Grundgesetz ausgesprochen. Dies ist nicht zuletzt deshalb nachvollziehbar, weil es der Kommission in Gänze um die Bedeutungssteigerung von Kultur im politischen Raum ging. Interessant in diesem Zusammenhang war ein Sondervotum des Sachverständigen Dieter Kramer, der von Hause aus Kulturwissenschaftler bzw. Kulturanthropologe ist und leitender Verantwortlicher im *Museum der Weltkulturen* der Stadt Frankfurt am Main bis zu seiner Pensionierung im Jahr 2005 war. Er weist in seinem Sondervotum darauf hin, dass „man [...] nicht *die* Kultur [Singular! – SBP] fördern [kann], wenn man, wie in den UNESCO-Dokumenten, Kultur versteht als die Gesamtheit der unverwechselbaren geistigen, materiellen, intellektuellen und emotionalen Eigenschaften, die eine Gesellschaft oder eine soziale Gruppe kennzeichnen und von anderen unterscheiden, und die über Kunst und Literatur hinaus auch Lebensformen, Formen des Zusammenlebens, Wertesysteme, Traditionen und Überzeugungen umfasst.“⁴

Kramer spricht hier an, was auch in den Debatten der Enquete-Kommission neben der rechtlichen Problematik stark diskutiert wurde. Was meinen wir eigentlich, wenn wir vom Schutz bzw. der Förderung von Kultur sprechen. Auch damals war den meisten bewusst, dass es sich keineswegs um eine bestimmte, womöglich Leitkultur handeln solle, wenn vom Schutz und der Förderung von Kultur die Rede ist. Vor allem unter den Sachverständigen mit einer kulturwissenschaftlichen Expertise und denjenigen, die selbst im Kulturbetrieb Verantwortung getragen hatten oder trugen, ging man von einem weiten Kulturbegriff (vgl. UNESCO-Dokumente) aus, die nicht nur die diversen Kultursparten und ihre Einrichtungen, sondern v.a. auch

³ Deutscher Bundestag (Hrsg.)(2008): Kultur in Deutschland – Schlussbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, Regensburg: Conbrio.

⁴ Kramer, Dieter (2008): Sondervotum, in: Deutscher Bundestag, Schlussbericht der Enquete-Kommission, S. 664f.

die vielfältigen kulturellen Praktiken meinen, die in der Gesellschaft in Deutschland das Zusammenleben ausmachen. Wenn heutzutage von Diversität die Rede ist, dann schließt dies sehr verschiedene Vorstellungen und Erfahrungen darüber ein, was Kultur ist. Kultur im Singular bzw. *die* Kultur ist vor den Augen einer Kulturwissenschaftlerin und Kultur Produzierenden und Rezipierenden eine sprachliche Konstruktion, die auf Ausschlüssen und Machtkonstellationen basiert und v.a. auch Konflikte ausblendet, die im kulturellen Raum in einer pluralen Gesellschaft entstehen. Wer diese Vielfalt will, muss diese Vielfalt fördern. Das führt unweigerlich wiederum zu Konflikten, weil es im unmittelbaren kulturpolitischen Raum immer auch um die Verteilung von konkreten Mitteln geht. Und die sind bekanntermaßen begrenzt. Es müssen also auch Schwerpunkte gesetzt werden. Ob diese sich in der näheren Zukunft nach wie vor auf die Finanzierung von Theatern und Konzerthäusern konzentrieren sollten, muss diskutiert werden. Ich halte es durchaus für des Hinterfragens würdig, ob Theater und Konzerthäuser in einem Maße Identitätsstiftend sind, wie es von vielen Kulturpolitiker*innen und Lobbyist*innen des betreffenden Kulturbetriebes nach wie vor behauptet wird. Es sind nicht nur Fragen der finanziellen Überforderung auf Seiten des Publikums, die die Theater und Konzerthäuser nicht erst seit der Pandemie betreffen (Publikumsschwund), sondern es sind massive Verschiebungen im gesellschaftlichen Gefüge, die v.a. zur Erosion des „klassischen“ (weißen) Bürgertums geführt haben und damit auch zur Erosion derjenigen kulturellen Einrichtungen, in denen sich diese Publikumsgruppe einst zahlreich einfand.

Allerorts – meine Erfahrungen sammle ich täglich in einer Universität bzw. einem Institut, an dem zukünftige Musiklehrer*innen ausgebildet werden – haben wir es mit sich wandelnden Erwartungen nicht zuletzt der jüngeren Generation an Kultur, ihre Einrichtungen, die Weisen, wie sie erlebt, kritisiert und kommuniziert wird, zu tun. Die zu vermittelnden Inhalte haben sich im Laufe der vergangenen 50 Jahre fundamental gewandelt. Der Kanon an „Werken“, „Autoren“ und Rezeptionsweisen wird Geschichte und muss als solche behandelt werden. Es kommt darauf an, diese Veränderungen aktiv mit zu gestalten und (finanzielle) Möglichkeiten bereit zu halten, diese Veränderungen und Zukünftiges zuzulassen.

Wenn Kultur als Staatsziel ins Grundgesetz aufgenommen werden soll, muss eine entsprechende Formulierung der Komplexität und Vielstimmigkeit von Kultur gerecht werden. Dies würde ich insbesondere dann begrüßen, wenn es über den rein appellativen Ansatz hinaus Perspektiven öffnen würde, den gesellschaftlichen Veränderungen der Gegenwart im wahrsten Sinne des Wortes Rechnung zu tragen.

Berlin, den 14.09.2023



Ausschussdrucksache 20(22)74 neu

15. September 2023

Stellungnahme Olaf Zimmermann

zu der öffentlichen Anhörung am 20. September 2023 zum Thema
„Kultur als Staatsziel verankern“

Deutscher Kulturrat

Chausseestraße 10

10115 Berlin

T: 030 226 05 28 0

post@kulturrat.de

An die Mitglieder und Stv. Mitglieder des
Ausschusses für Kultur und Medien
des Deutschen Bundestags

Berlin, den 15.09.2023

Öffentliche Anhörung zum Staatsziel Kultur

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

herzlichen Dank für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien am 20.09.2023 zum Staatsziel Kultur.

Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“

Die Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestags hat in ihrem Zwischenbericht (Drucksache 15/5560) zum Ende der 15. Wahlperiode dem Deutschen Bundestag empfohlen, Kultur als Staatsziel im Grundgesetz zu verankern und in das Grundgesetz einen eigenen Artikel 20b GG mit dem Wortlaut „**Der Staat schützt und fördert die Kultur**“ einzufügen. Die Empfehlung wurde einstimmig beschlossen.

Die Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestags, die 2002 erneut eingesetzt wurde, beschäftigte sich noch einmal mit dem Thema. Sie bekräftigte in ihrem Schlussbericht (Drucksache 16/7000) erneut einstimmig ihren Beschluss und fügte den oben erwähnten Zwischenbericht in ihren Schlussbericht ein.

In der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Kultur in Deutschland“, der ich sowohl in der 15. als auch der 16. Wahlperiode angehören durfte, wurde das Für und Wider eines Staatsziels Kultur im Grundgesetz gründlich abgewogen und von verschiedenen Seiten beleuchtet. Die genannte Enquete-Kommission hat sich mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen, mit den zurückliegenden Diskussionen zum Staatsziel Kultur im Grundgesetz, mit Modellen möglicher Verfassungsänderungen, mit der Kulturverfassung des Bundes und den Kulturverfassungen der Länder sowie mit Kultur in ausgewählten europäischen Verfassungen ausführlich und fundiert befasst. Sie hat eigene Anhörungen hierzu durchgeführt und umfänglich die Literatur zu der Fragestellung zu Rate gezogen. Vor der Beschlussfassung wurden die Bedenken gegenüber einer Grundgesetzänderung ebenso wie die Vorzüge eingehend beraten. In diesem Zusammenhang wurde sich insbesondere mit den Auswirkungen der Staatszielbestimmung Schutz und Förderung der Kultur auseinandergesetzt und

unterstrichen, dass diese Staatszielbestimmung einen inhaltlichen Einfluss auf die Kultur nicht zur Folge hat. Schutz und Förderung der Kultur bedeutet, Schutz und Förderung der kulturellen Freiheit. Breiten Raum nahm in der Diskussion die Frage ein, ob ein Staatsziel Kultur erforderlich ist, obwohl in der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Bundesrepublik Deutschland als Kulturstaat definiert wird.

Nach Abwägung der verschiedenen, auch in öffentlichen Anhörungen, vorgetragenen Argumente kam die genannte Enquete-Kommission zu dem Schluss, dass ein Staatsziel Kultur wichtig ist. Ein Staatsziel Kultur würde als Auslegungsgrundsatz im Zusammenhang mit anderen Grundrechten dienen. Es würde mit Blick auf das kulturelle Erbe die Verantwortung des Staates unterstreichen, dieses zu bewahren und zu schützen. Weiter wird mit dem Staatsziel Kultur deutlich, dass Kultur unter Haushaltsgesichtspunkten nicht als nachrangig beurteilt werden darf. – Gleichwohl lässt sich aus dem Staatsziel kein unmittelbarer Anspruch auf individuelle Kulturförderung ableiten.

Die genannte Enquete-Kommission hat sich ferner intensiv mit dem möglichen Wortlaut einer Staatszielbestimmung Kultur befasst und schließlich der erwähnten Formulierung „Der Staat schützt und fördert die Kultur“ in einem eigenen Art. 20b GG den Vorzug gegeben.

Deutscher Kulturrat

Der Deutsche Kulturrat, der Spitzenverband der Bundeskulturverbände, unterstützt diese Formulierung und hat sie sich zu eigen gemacht. Sie ist offen genug, um der Vielfalt und der stetigen Weiterentwicklung kultureller Ausdrucksformen ebenso Rechnung zu tragen wie dem Schutz des kulturellen Erbes.

Die Formulierung entspricht auch der Intention der UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, die von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert wurde.

Wirkung eines Staatsziels Kultur

Eine immer wird aufkommende Frage ist, ob ein Staatsziel im Grundgesetz wirklich nützlich sein kann. Erlauben Sie mir, dass ich zwei Beispiele anführe, die zeigen sollen, dass ein Staatsziel Kultur im Grundgesetz kein Placebo sein würde:

1. Während der Coronapandemie wurde bei den Schutzbestimmungen im Infektionsschutzgesetz der Bedeutung der Kultur erst nach heftigen Protesten der Kulturpolitikerinnen und Kulturpolitiker des Deutschen Bundestages und auch von uns Rechnung getragen. Später musste bei jeder Änderung des Infektionsschutzgesetzes auf die besondere Bedeutung der Kunstfreiheit mit Blick auf den Werkbereich, also der künstlerischen Tätigkeit selbst, und den Wirkbereich, also der Darbietung und Verbreitung des Kunstwerks, hingewiesen werden. Ferner wurden Kultureinrichtungen und Freizeiteinrichtungen zusammen aufgeführt. Dem grundgesetzlich garantierten Schutz der Kunstfreiheit wurde damit nicht ausreichend Rechnung getragen.

Ein Staatsziel Kultur im Grundgesetz hätte geboten, dass die besondere Bedeutung der Kultur bei der Formulierung des Infektionsschutzgesetzes entsprechend gewürdigt wird.

2. Ein Staatsziel Kultur müsste auch bei der gerade stattfindenden Umsetzung der CER-Richtlinie (EU-Richtlinie zum Schutz kritischer Infrastrukturen) und zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen beachtet werden. Obwohl der Bund aufgrund völkerrechtlicher Verträge (Haager Konvention) für die Langzeitarchivierung von (mikroverfilmten) Dokumenten zur deutschen Geschichte zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten verpflichtet ist, wird diesem

Umstand im aktuellen Referentenentwurf zum KRITIS-Dachgesetz nicht ausreichend entsprochen. Kultur wird im aktuellen Referentenentwurf nicht als kritische Infrastruktur benannt. Weiter wird Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien nicht zu den Bundesressorts gezählt, mit denen das Bundesministerium des Innern und Heimat einvernehmlich bestimmt, welche Einrichtungen als kritisch anzusehen sind.

Das Staatsziel Kultur im Grundgesetz hätte auch hier geboten, dass dem Kulturschutzgedanken bei diesem Gesetzgebungsvorhaben ausreichend Rechnung getragen wird.

Die beiden genannten Beispiele zeigen, dass die Verankerung des Staatsziels Kultur im Grundgesetz über die Kulturförderung deutlich hinausgeht. Es geht darum, bei Gesetzgebungsvorhaben des Bundes das Staatsziel Kultur wie andere Staatsziele auch in die Abwägungsprozess adäquat einzubeziehen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete,

am 01. Juni 2005, also heute genau vor 6.681 Tagen, hat die Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestags ihren Zwischenbericht zum Staatsziel Kultur vorgelegt und einstimmig, also über alle Fraktionsgrenzen hinaus, ein Staatsziel Kultur im Grundgesetz gefordert. Ich bitte Sie im Namen des Deutschen Kulturrates diese wichtige Maßnahme für den Kulturbereich noch in dieser Legislaturperiode umzusetzen.

Die Verankerung des Staatsziels Kultur im Grundgesetz ist überfällig.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Olaf Zimmermann
Geschäftsführer des Deutschen Kulturrates



Ausschussdrucksache 20(22)75

18. September 2023

Stellungnahme Prof. Dr. Christian Waldhoff

zu der öffentlichen Anhörung am 20. September 2023 zum Thema
„Kultur als Staatsziel verankern“

*Prof. Dr. Christian Waldhoff
Juristische Fakultät Humboldt-Universität zu Berlin*

**Stellungnahme zu der öffentlichen Anhörung
„Kultur als Staatsziel verankern“
im Ausschuss für Kultur und Medien am 20. September 2023**

dreizehn Thesen

1. Staatszielbestimmungen sind Sätze des objektiven Verfassungsrechts, d.h. sie gelten juristisch, gewähren (anders als Grundrechte) den Bürgern jedoch keine einklagbaren subjektiven Rechte. Die überkommenen Staatszielbestimmungen im Grundgesetz sind das Sozialstaatsprinzip, das Staatsziel europäische Integration, die Friedenspflicht und – später eingefügt und z.T. verändert – die Staatszielbestimmung Umweltschutz einschließlich des Tierschutzes.
2. Die Diskussion über neue Staatszielbestimmungen ist fast so alt wie das Grundgesetz selbst. Aus juristischer Sicht liegen sämtliche Argumente pro und contra seit Jahren auf dem Tisch. 1980 wurde eine hochkarätig besetzte „Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsaufträge“ von BMI und BMJ eingesetzt, die auch einen Abschlussbericht vorgelegt hat (vgl. die Literaturangaben am Schluss).
3. Staatszielbestimmungen sind geltendes Recht auf Verfassungsstufe. Sie sind jedoch auf Verwirklichung und Konkretisierung durch den Gesetzgeber angewiesen. Das kann an der wohl wichtigsten Staatszielbestimmung, der Sozialstaatlichkeit verdeutlicht werden: Jenseits des auch grundrechtlich geschützten Existenzminimums ist es eine primär politische Entscheidung des jeweiligen Gesetzgebers, welche und v.a. wieviel Sozialstaatlichkeit er verwirklichen will. Das hängt nicht nur von politischen Präferenzen, sondern v.a. auch von der Finanzsituation ab, da sich allein aus der Existenz einer Staatszielbestimmung kein Anspruch auf Finanzierung ergibt. Entsprechendes würde auch für eine Staatszielbestimmung „Kultur“ / „Kulturstaatlichkeit“ gelten. Konkrete Förderaufträge würden sich daraus zumindest nicht ergeben.
4. Eine rechtliche Funktion können Staatszielbestimmungen in Abwägungsprozessen im einfachen Recht haben, da die durch sie besonders hervorgehobenen Felder in der Abwägung mit Verfassungsrang ausgestattet sind und damit u.U. ein größeres Gewicht gegenüber nur einfachgesetzlich verankerten Postulaten haben können. Seit Jahren praktiziert wird dies etwa bei Planungs- oder Genehmigungsentscheidungen, wenn dem Umweltschutz eine besondere Bedeutung beigemessen wird. Auch sind verfassungskräftig verankerte Postulate in der Lage als sog. verfassungsimmanente Schranken vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte unter bestimmten Bedingungen einzuschränken. Das war einer der Hintergründe dafür, den Tierschutz auf Verfassungsebene zu verankern, um das vorbehaltlos gewährleistete Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit einschränken zu können.

5. Bundesstaatliche Bedenken bestehen nicht. Zwar ist es richtig, dass der Schwerpunkt der Kompetenzen (sowohl hinsichtlich der Gesetzgebung als auch hinsichtlich der Verwaltung) eindeutig bei den Ländern (einschließlich der kommunalen Ebene) liegt; gleichwohl hat auch der Bund Restkompetenzen im Feld der Kultur (auswärtige Kulturpolitik; bestimmte Fördermöglichkeiten; bestimmte Kompetenzen im gesamtstaatlichen Interesse). Dass es auf Landes- und kommunaler Ebene bereits traditionsreiche entsprechende Bestimmungen gibt (prominent Bayern: Art. 3 Abs. 1 BayVerf.: „Bayern ist ein Rechts-, Kultur- und Sozialstaat.“) wäre auch kein Hinderungsgrund. In jedem Fall muss jedoch erkannt werden, dass die Regelungsmöglichkeiten auf Bundesebene hier eher gering sind.

6. Der Anwendungsbereich einer Staatszielbestimmung „Kultur“ wäre in mehrfacher Hinsicht unklar: Zum einen wegen der notorischen Begriffsunschärfe des Kulturbegriffs; zum anderen, weil viele Wünsche, die sich an eine solche Bestimmung knüpfen, ohnehin schon verfassungsrechtlich erfüllt sind, ohne dass sich dies explizit im Grundgesetztext niederschläge. Der grundrechtliche Schutz ist v.a. über die Kunstdurchsetzungsgarantie im diachronen wie synchronen Vergleich ausgesprochen stark ausgebaut. Die verfassungsrechtliche Zementierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird in Deutschland traditioneller Weise als Erfüllung eines staatlichen Kulturauftrags verstanden.

7. Das Bundesverfassungsgericht spricht in seiner Judikatur auch bisher schon gelegentlich davon, dass die Bundesrepublik ein Kulturstaat sei (BVerfGE 36, 321 (331) – kein ermäßigter Umsatzsteuersatz auf Schallplatten; BVerfGE 81, 108 (116) – keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Streichung der einkommensteuerlichen Privilegierung bestimmter künstlerischer Tätigkeiten) – beide Fälle wären bei Vorliegen einer entsprechenden Staatszielbestimmung nicht anders zu entscheiden gewesen. Der Kulturauftrag des Staates ist in jedem Fall unstrittig; konkrete Förderaufträge würden sich auch nicht aus einer Staatszielbestimmung ergeben. Insofern halte ich es in der Tat für zutreffend, dass ohne eine solche Bestimmung keine Regelungslücke, kein Regelungsdefizit vorliegt.

8. Quantitativ wie qualitativ werden die meisten Kulturaufgaben auf kommunaler Ebene erfüllt. Sie unterfallen regelmäßig der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG). In der Sache bedeutet dies, dass die Kommunen selbst bestimmen, was sie unter Kultur verstehen, was sie fördern und wie sie ihre örtliche Kulturpolitik gestalten. Um die Kulturflege zu einer Pflichtaufgabe der Städte und Gemeinden zu machen (freiwillige Aufgabe ist sie ohnehin), bedürfte es eines expliziten Landesgesetzes. Hier fehlt dem Bund eindeutig die Gesetzgebungskompetenz. Auf Landesebene gibt es Beispiele (etwa Sachsen).

9. Was in eine Verfassung gehört und was nicht – das wird in der Rechtswissenschaft unter dem Schlagwort vom „Verfassungsvorbehalt“ diskutiert – hängt von der Verfassungsfunktion ab: Welche Aufgaben soll eine Verfassung erfüllen? Gegen eine übertriebene materielle Aufblähung des Grundgesetzes bestehen dabei auf unterschiedlichen Ebenen gravierende Bedenken. Traditioneller Weise wird davor gewarnt, nicht in „Verfassungslyrik“ zu verfallen und die Verfassung nicht zum „Wunschbuch der Nation“ oder gar zum Mega-Parteiprogramm verkommen zu lassen. Insoweit handelt es sich freilich um eine Frage der *Verfassungspolitik*. In diesem Zusammenhang wird oft auf die Überladung der Weimarer Reichsverfassung mit Staatszielen und Programmsätzen hingewiesen.

10. Die Frage neuer Staatszielbestimmungen oder anderer materieller Anreicherungen des Grundgesetztextes besitzt jedoch auch eine *verfassungsrechtliche* Dimension: Heute sprechen v.a. demokratietheoretische Erwägungen gegen neue Staatszielbestimmungen, gleich welchen Inhalts. *Oliver Lepsius* hat dies dann für die Gegenwart unter dem Postulat einer in der Demokratie verankert zu denkenden Rechtswissenschaft ausbuchstabiert: „Eine demokratisch ausgerichtete Rechtswissenschaft wäre skeptisch gegenüber materiellen Festlegungen wenn sie eine objektive Richtigkeit oder erschwerende Abänderbarkeit beanspruchen. Das heißt: Materielle Entscheidungen gehören auf die Ebene des Gesetzes, nicht der Verfassung.“ (Rechtswissenschaft in der Demokratie, in: *Der Staat* 52 (2013), 157 (178)). Die Verfassung ist eben gerade kein Beispiel für die Kodifikation eines Rechtsgebietes. „Aus der formalen Höchstrangigkeit der Verfassung folgt nicht zwingend der Anspruch, alles staatliche Handeln auch umfassend inhaltlich determinieren zu wollen.“ *Markus Möstl*, Regelungsfelder der Verfassung, in: *Depenheuer/Grabenwarter* (Hg.), *Verfassungstheorie*, 2010, § 17 Rn. 34, 41). Ein Beispiel für Forderungen der normhierarchischen Hochzonung einer wichtigen politischen Entscheidung war der Atomausstieg nach den Ereignissen in Fukushima, dessen „Endgültigkeit“ durch seine Verankerung im Grundgesetz verdeutlicht und gesichert werden sollte (*Michael Kloepfer*, Herrschaft auf Zeit, FAZ vom 16. Juni 2011, S. 10). Das wäre aus den genannten Gründen falsch gewesen. Der politische Prozess würde durch materielle Anreicherungen des Verfassungstextes so stetig weiter rechtlich eingeengt, parlamentarische Kompromisse würden erschwert, politische Dynamik abgewürgt. Nicht der Vorwurf von „Verfassungslyrik“ u.ä., sondern die Veränderung der demokratischen Funktionsweise des Verfassungsstaates ist das Gegenargument gegen eine übertriebene Materialisierung der Verfassung.

11. Das den regelmäßig erhobenen Forderungen nach neuen Staatszielbestimmungen entgegenzuhaltende Konzept von der *Verfassung als Rahmenordnung* (*Ernst-Wolfgang Böckenförde*) für den politischen Prozess impliziert zugleich den notwendig fragmentarischen Charakter von Verfassungen: Der Fundamentalität der politikbezogenen Verfassung korrespondiert ihr fragmentarischer Zug, der bewusst Entscheidungsspielräume offenhält. Die Verfassung hat – anders als dies traditionell für Kodifikationen wie etwa das BGB gedacht wird – grundsätzlich kein System und kennt keine Lücken. Schon *Horst Ehmke* sprach seinerzeit von der „strukturellen Offenheit“ des „nichtkodifizierten Verfassungsrechts“. In der Literatur ist daher eine „mittlere Dichte und Bestimmtheit“ des Verfassungstextes gefordert worden. Die Verfassung legt Politikziele damit nicht fest, sondern *ermöglicht* Politik und erfüllt damit eine pluralismussichernde Funktion. Um den politischen Prozess möglichst offen zu halten empfiehlt es sich möglichst viel mit normalen parlamentarischen Mehrheiten zu entscheiden und nicht durch Hochzonung auf die Verfassungsebene kaum zu erreichende Zwei-Drittel-Mehrheiten für jede Änderung oder auch nur Modifikation notwendig werden zu lassen.

12. Schließlich sind noch *verfassungspraktische Gründe* gegen eine entsprechende Staatszielbestimmung anzuführen: In Abwägungsprozessen setzen sich verfassungskräftige Verankerung durch bzw. erhalten ein besonderes Gewicht, wenn sie ihre Höherrangigkeit gegenüber dem einfachen Recht ausspielen können. Das muss jedoch politisch gedacht zu einer Art „Wettkampf“ um verfassungsrechtliche Verankerung bestimmter Inhalte im Grundgesetz führen. Je mehr Staatsziele und materielle Postulate derart hochgezogen werden, desto geringer wird gleichzeitig ihre Wirkkraft (zwischen „Kultur“ und „Umweltschutz“ oder zwischen „Kultur“ und „Tierschutz“ gäbe es dann keinen automatischen Vorrang eines der Ziele, da jeweils beide Postulate auf Verfassungsebene und damit gleichrangig verankert wären). Im Extremfall wären irgendwann alle politischen Agenden von einigem Gewicht im Grundgesetz

verankert und würden sich im Hinblick auf die Höherrangigkeit wechselseitig „neutralisieren“. Dass das keine theoretische Überlegung ist zeigt sich daran, dass neben „Kultur“ schon seit Jahren mit mindestens ebenso großem politischem Nachdruck Staatszielbestimmungen „Sport“ und „Nachhaltigkeit“ gefordert werden. Ob diese Agenden wichtiger oder weniger wichtig als „Kultur“ sind ist eine rational kaum zu beantwortende Frage. Es wäre ein Leichtes, zahlreiche weitere entsprechende Wünsche zu entdecken.

13. Niemand kann „gegen“ Kultur oder Kulturstaatlichkeit sein. Es wäre unredlich diejenigen, die mit verfassungspolitischen wie verfassungsrechtlichen Argumenten eine Staatszielbestimmung Kultur für das Grundgesetz ablehnen, entsprechend einzuordnen. Trotz der prinzipiellen Bejahung von Kultur und Kulturstaatlichkeit muss eine verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Diskussion möglich sein, zumal eine derartige Staatszielbestimmung mit allen Ambivalenzen hohen Symbolcharakter hat: Es besteht die Gefahr sich in derartiger Symbolpolitik zu erschöpfen und in dem Gefühl, schon dadurch etwas geleistet zu haben, von den eigentlichen Sachfragen abzuwenden.

zentrale Literatur:

Bundesminister des Innern / Bundesminister der Justiz (Hg.), Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsaufräge. Bericht der Sachverständigenkommission, Bonn 1983

Klaus Ferdinand Gärditz, Atomausstieg ins Grundgesetz? Zur politischen Grammatik von Verfassungsänderungen (= Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1326), Berlin 2016

Christian Waldhoff, Der positive und der negative Verfassungsvorbehalt. Überlegungen zu einer Regelungstheorie im Grenzbereich von Verfassungsrechtsdogmatik und Verfassungstheorie (= Würzburger Vorträge zur Rechtsphilosophie, Rechtstheorie und Rechtssoziologie, Band 52), Baden-Baden 2016



Ausschussdrucksache 20(22)76

18. September 2023

Stellungnahme Dr. iur. h. c. Hans-Joachim Otto

zu der öffentlichen Anhörung am 20. September 2023 zum Thema
„Kultur als Staatsziel verankern“

Schriftliche Stellungnahme von
Dr. iur. h. c. Hans-Joachim Otto
für die
Öffentliche Anhörung

im Ausschuss für Kultur- und Medien des Deutschen Bundestages
am 20. September 2023

zum Thema „Kultur als Staatsziel verankern“

Als seinerzeitiges Mitglied des Ausschusses für Kultur und Medien und der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ möchte ich mich in meiner schriftlichen Stellungnahme darauf konzentrieren, die **Exegese** der einstimmig ergangenen Empfehlung der Enquete-Kommission zugunsten einer grundgesetzlichen Verankerung des Staatsziels Kultur aus dem Jahre 2007 nachzuzeichnen und zugleich zu prüfen, inwieweit die tragenden Argumente der Kommission auch heute noch fortgelten und ob neue Argumente seitdem hinzugekommen sind.

Ausgangspunkt der Untersuchungen in der Enquete-Kommission war, in welchem Verhältnis die **Kultur zu Staat und Zivilgesellschaft** steht. Nach Artikel 5 Abs. 3 Satz 1 GG ist die Kunst frei. Dies schließt – anders als in autoritär regierten Ländern – eine Staatskultur aus. Vielmehr enthält Artikel 5 Abs. 3 Satz 1 GG „ein Freiheitsrecht für alle in den Bereichen der Kunst und der Wissenschaft schöpferisch tätigen Personen, das sie vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt in den künstlerischen Bereich schützt.“¹

Die Kunst und die künstlerisch tätigen Personen haben also ein umfassendes **Abwehrrecht** gegen staatliche Eingriffe. Doch in welchem Umfang tragen umgekehrt der Staat und die Kommunen Verantwortung dafür, dass Kunst und Kultur **ermöglicht** werden und sich frei **entfalten** können? Was also ist genau Aufgabe des **Kulturstaates** und bedarf dieser einer grundgesetzlichen Verankerung?

Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, dass die **Weimarer Reichsfassung** in Artikel 142 einen solchen kulturellen Förderauftrag enthielt: „Der Staat gewährt (Kunst, Wissenschaft und Lehre) Schutz und nimmt an ihrer Pflege teil.“ Auch die Verfassungen aller Bundesländer außer Hamburg enthalten Staatszielbestimmungen zugunsten von Kunst und Kultur.

Auch Artikel 35 des **Einigungsvertrages** enthält eine Klausel zur Kulturförderung („Die Erfüllung der kulturellen Aufgaben einschließlich ihrer Finanzierung ist zu

sichern...“). Ebenso begründet Artikel 151 des **EG-Vertrages** eine ausdrückliche Kompetenz der Mitgliedsstaaten zur Kulturförderung.

Die Enquete-Kommission hat ferner ermittelt, dass Spanien, Polen, Schweden und die Schweiz, die sich alle in den letzten Jahrzehnten neue Verfassungen gegeben haben, dort ausdrückliche Regelungen zur Verantwortung des Staates im Sinne einer Kulturförderung aufgenommen haben.

Ausführlich hat sich die Enquete-Kommission mit den **Bedenken** der Gegner einer kulturellen Staatszielbestimmung auseinandergesetzt. Geäußert wurden vor allem folgende Kritikpunkte:

1. „Kulturhoheit der Länder wird untergraben“

Der Parlamentarische Rat hatte sich bei der Ausarbeitung des Herrenheimseer-Entwurfs für das Grundgesetz gegen die Aufnahme einer kulturellen Staatszielbestimmung entschieden, um die Kulturhoheit der Länder besonders hervorzuheben.² Im Parlamentarischen Rat herrschte allerdings die Auffassung vor, dass der Bund auch ohne ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz kulturelle Angelegenheiten finanziell fördern könne, weil sich dies aus seiner allgemeinen Kulturaufgabe ergebe.³

Auch in der öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission im Jahre 2006 vertraten einzelne Sachverständige die Auffassung, dass durch die Aufnahme einer Staatszielbestimmung Veränderungen des Kompetenzgefüges zu Lasten der Länder nicht auszuschließen seien, weil sich der Bund zu weitergehenden Aktivitäten im Kulturbereich auch außerhalb der ihm zugewiesenen Aufgaben (insbesondere Hauptstadtkultur- und auswärtige Kulturpolitik) berechtigt und verpflichtet sehen könnte.⁴

Die Enquete-Kommission hat diese Befürchtung nicht geteilt. Denn das Grundgesetz versteht unter „Staat“ generell die Träger öffentlicher Gewalt auf **allen Ebenen**, also auch die Länder und Gemeinden. Eine Staatszielbestimmung schafft deshalb keine (neuen) Kompetenzen.⁵ Auch das Bundesverfassungsgericht, das aus Artikel 5 Abs. 3 Satz 1 GG eine (ungeschriebene) Staatszielbestimmung abgeleitet hat, sah hierin keine unzulässige Veränderung des Kompetenzgefüges zwischen Bund und Ländern.⁶

Nach Überzeugung der Enquete-Kommission würde eine kulturelle Staatszielbestimmung daher keine Kompetenzen verschieben, wäre also **föderalismusneutral**. Dieser Auffassung haben sich auch die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages in einem Sachstandsbericht aus dem Jahre 2020 angeschlossen.⁷

2. „Inflation von Staatszielen“

Die Kritiker einer Aufnahme der kulturellen Staatszielbestimmung führen weiterhin ins Feld, dass das Grundgesetz seinen bewährten Charakter als „Rechtsgesetz“ behalten und nicht den Weg zu einem „bunten Verheißenprogramm“ ebnen solle, welches einen Katalog von Staatszielen ins Schaufenster stelle und damit unerfüllbare Hoffnungen wecke.⁸ Auch nach Überzeugung der Enquete-Kommission soll die bewährte Grundstruktur des Grundgesetzes nicht angetastet werden, wonach dieses primär bindende Rechtsregeln aufstellt und auf die Festlegung von ausdrücklichen Staatsaufgaben in der Verfassung weitgehend verzichtet.

Allerdings enthält das Grundgesetz bereits seit seinem Inkrafttreten mehrere Staatszielbestimmungen, welche die materiellen Bedingungen menschlicher Existenz und Mindestvoraussetzungen menschlichen Daseins begründen, z. B. das Sozialstaatsprinzip in Artikel 20 Abs. 1 GG.⁹ Vor allem aber hat der Bundestag im Jahre 1994 mit der Einfügung des Staatsziels „**Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen**“ in **Artikel 20a GG** dem Grundgesetz seine bis dahin weitgehende programmatische Abstinenz genommen und ein entscheidendes Argument für die Aufnahme der Kultur als weiteres Staatsziel geliefert. Weil Kultur und Natur gemeinsam für alle Menschen die Lebensgrundlage bilden, muss das Grundgesetz eine programmatische Aussage auch zugunsten der kulturellen Dimension des menschlichen Daseins enthalten:

„Wir brauchen ein verfassungsrechtlich eindeutiges Signal, das sagt, dass nicht nur wie bisher die natürlichen Lebensgrundlagen als Staatsziel geschützt sind, sondern auch die andere Seite der Medaille, die geistigen Lebensgrundlagen. Wenn wir sie nicht gleichermaßen schützen, dann gibt es eine Unwucht. Und diese Unwucht wirkt sich in konkreten Entscheidungen aus: in Gerichtsentscheidungen, aber natürlich auch in vielen Haushaltentscheidungen.“¹⁰

Die Notwendigkeit, verfassungsrechtlich eine **Balance zwischen kulturellen und natürlichen Lebensgrundlagen** herzustellen, rechtfertigt allerdings nicht die Einführung einer Vielzahl weiterer Staatsziele außerhalb des Dualismus Natur/Kultur. Die Mehrheit der Enquete-Kommission hat sich deshalb gegen den seinerzeitigen Vorschlag ausgesprochen, neben der Förderung der Kultur in Art. 20b GG zugleich die des Sports als weiteres Staatsziel im Grundgesetz vorzusehen. Tragend war dabei die Überlegung, dass die Aufnahme jedes weiteren Staatsziels zwangsläufig die bewährte Struktur des Grundgesetzes zusätzlich verändern und dieses sich einem „Wunschprogramm“ annähern würde.

3. „Ein Staatsziel Kultur ist überflüssig“

Besonders intensiv hat sich die Enquete-Kommission mit der Kritik auseinandergesetzt, eine verfassungsrechtliche Staatszielbestimmung sei überflüssig oder sogar kontraproduktiv.

In der öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission beriefen sich manche Verfassungsexperten darauf, dass das Bundesverfassungsgericht bereits in ständiger Rechtsprechung die Bundesrepublik als Kulturstaat definiere und in Artikel 5 Abs. 3 Satz 1 GG eine ungeschriebene Staatszielbestimmung festgelegt habe. In die Verfassung sollten daher „keine Selbstverständlichkeiten“ aufgenommen werden.¹¹

Die übrigen Experten verwiesen darauf, dass eine Staatszielbestimmung zwar unstreitig keine „harten“ juristischen Wirkungen begründe, auf die sich einzelne Bürger oder Institutionen berufen können. Dennoch komme einer Staatszielbestimmung durchaus eine verstärkende Wirkung zu, welche der Durchsetzungsschwäche von kulturellen Zielsetzungen entgegenwirke.¹²

Vor allem aber diene ein Staatsziel sowohl der Exekutive als auch der Judikative als **Auslegungs- und Anwendungsmaßstab**, der auch gegenüber gesetzlichen Bestimmungen anzuwenden sei. Der berühmte Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Bundesklimaschutzgesetz vom 24. März 2021¹³ hat das Staatsziel „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ in Artikel 20a GG als eine „justizable Rechtsnorm, die den politischen Prozess zu gunsten ökologischer Belange auch mit Blick auf die künftigen Generationen binden soll“ aufgewertet und die Vereinbarkeit mit diesem Staatsziel als „Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in Grundrechte“ proklamiert.

Dieser „**Klimabeschluss**“ des Bundesverfassungsgerichts hat in Form der dargestellten Bindung des Gesetzgebers und einer Begrenzung staatlicher Eingriffe einen substantiellen Bedeutungszuwachs für alle Staatsziele herbeigeführt, der von der Enquete-Kommission naturgemäß noch nicht berücksichtigt werden konnte. Die bereits beklagte „**Unwucht**“ zwischen natürlichen und kulturellen Lebensgrundlagen wurde also durch diese aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unzweifelhaft verschärft.

Allerdings war die grundsätzliche Bedeutung von Staatszielen auf **verwaltungsrechtliche Ermessungs- und Abwägungsentscheidungen** längst vor dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts anerkannt. Dabei ist hervorzuheben, dass natürliche und kulturelle Lebensgrundlagen in kon-

kreten Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen durchaus in einen unmittelbaren Zielkonflikt geraten können: So kann etwa bei der Genehmigung einer neuen Bahnstrecke die Entscheidungsalternative entstehen, ob entweder ein geschütztes Biotop oder aber ein Kulturdenkmal geopfert werden müsse. Solange als Staatsziel nur die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt sind, wird die Verwaltung im Zweifel eine Streckenführung zulasten des Kulturdenkmals wählen – und die Gerichte diese Abwägung billigen.

Auseinandergesetzt hat sich die Enquete-Kommission auch mit dem – gelegentlich geäußerten – Vorwurf, eine grundgesetzliche Verankerung sei „**kontraproduktiv**“, könne der Kultur also unter Umständen sogar schaden. So verlangte etwa Klaus-Dieter Lehmann, ehemaliger Präsident der Stiftung Preußischer Kulturbesitz, „politischen Willen (zur Kulturförderung) und nicht ein Kulturstaatsziel.“¹⁴ Dabei verkennt Lehmann nach Überzeugung der Enquete-Kommission, dass ein Staatsziel und konkrete Kulturförderung keineswegs Gegensätze sind, vielmehr das Erstere oft die Letztere erst ermöglicht. So hat etwa der Bundesrechnungshof mehrfach die Bundesförderung im Kulturbereich außerhalb der Hauptstadtkultur als nicht verfassungsgemäß gerügt. Solchen Einwänden würde durch eine grundgesetzliche Verankerung des Staatsziels jede Grundlage entzogen.

Ein anderer Einwand lautet, ein Staatsziel „Kultur“ zementiere deutsche „**Leitkultur**“, lasse also „keine spannenden, neuen oder gar aufregenden Experimente von der Kultur“ mehr erwarten.¹⁵ Die Enquete-Kommission war vom Gegenteil überzeugt: Gerade experimentelle, (noch) nicht marktgängige Kulturformate bedürfen gesellschaftlicher und staatlicher Förderung – weit stärker als anerkannte, klassische Kultur.

Bereits der Textvorschlag der Enquete-Kommission „Der Staat schützt und fördert die Kultur“ enthielt **keine Verengung** auf Leitkultur, umfasste vielmehr alle Erscheinungsformen und Ausprägungen von Kultur. Durch die im Koalitionsvertrag nunmehr vorgeschlagene Gesetzesformulierung „**Kultur in ihrer Vielfalt**“ würde diese von vornherein gewünschte Offenheit des Kulturbegriffs klargestellt.

Weshalb ist eine grundgesetzliche Verankerung des Staatsziels Kultur heute wichtiger denn je?

Welche gesellschaftlichen und tatsächlichen Entwicklungen haben sich seit der Vorlage des Schlussberichts der Enquete-Kommission im Jahre 2007 ergeben, konnten somit in ihrer Empfehlung noch nicht berücksichtigt werden?

1. Zunehmende gesellschaftliche Spannungen

In der Wissenschaft ist zwar umstritten, ob es in Deutschland tatsächlich eine wachsende gesellschaftliche Spaltung gibt. Doch auch diejenigen, die unter Verweis auf die Situation in unseren europäischen Nachbarländern und insbesondere in den USA hierzulande nur den „Mythos einer Spaltung“ sehen¹⁶, räumen durchaus ein, dass es in unserem Land zunehmende gesellschaftliche Spannungen gibt, die sich auch in den jüngsten Wahlergebnissen ausdrücken. Nach einer weltweit durchgeführten repräsentativen Umfrage¹⁷ erklärten 70 % der Befragten in Deutschland, dass der Mangel an gegenseitigem Respekt noch nie so groß gewesen sei wie derzeit, zwei Drittel halten unser Land für gespaltener als in der Vergangenheit. Und die Fallzahlen der sogenannten „Hasskriminalität“ haben sich seit 2017 von 4.793 bis 2022 auf 11.520 mehr als verdoppelt.¹⁸

Als eines der wirkungsvollsten Instrumente zur Stärkung gesellschaftlichen Zusammenhalts ist in der Wissenschaft seit langem die Stärkung von kulturellem Erbe, kollektivem Gedächtnis sowie gemeinsamen kulturellen Symbolen und Werten anerkannt.¹⁹ Bereits Ralf Dahrendorf hatte immer wieder auf die „Notwendigkeit **sinnstiftender Bindungen an kulturelle Werte**“ hingewiesen.²⁰ Auch der langjährige Präsident des Deutschen Kulturrates, Max Fuchs, hat den engen Zusammenhang zwischen kultureller Bildung und sozialem Zusammenhalt betont.²¹

In einer Zeit, in der sich immer mehr Menschen in geschlossene Debattenräume („Echokammern“) zurückziehen, kann Kultur unstreitig einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und damit zur **Stärkung der Demokratie** leisten. Ein solches Bekenntnis enthält im Übrigen auch der aktuelle Koalitionsvertrag²²:

„Kulturelle und künstlerische Impulse können den Aufbruch unserer Gesellschaft befördern, sie inspirieren und schaffen öffentliche Debattenräume.“

2. Der Strukturwandel infolge Corona-Pandemie und zunehmender Digitalisierung gefährdet die wirtschaftlichen Grundlagen von Kultur und Kulturwirtschaft

Die äußerst negativen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf das Kulturleben sind allgemein bekannt und wurden auch empirisch intensiv untersucht. So haben z. B. sowohl die Wissenschaftlichen Dienste des Bundesrates²³ als auch die Initiative Kultur- und Kreativwirtschaft der Bundesregierung²⁴ die ökonomischen Auswirkungen der Pandemie auf die öffentlich geförderten Kulturinstitutionen sowie die Kultur- und Kreativwirtschaft aufgeschlüsselt. Hiernach hat die Kultur- und Kreativwirtschaft allein in Deutschland Umsatzverluste infolge der Pandemie von bis zu 38 Mrd. Euro erlitten, wobei deren Teilmärkte naturgemäß unterschiedlich betroffen waren. Am gravierendsten waren die Einbrüche in den Teilmärkten Darstellende Kunst, Filmwirtschaft und dem Kunstmarkt.²⁵

Von Relevanz für die Notwendigkeit eines Staatsziels Kultur ist die wachsende Erkenntnis, dass die Auswirkungen der Pandemie mit deren Abklingen nicht vollständig verschwinden werden, vielmehr einen wohl **dauerhaften Strukturwandel** beschleunigt haben. Nach einer jüngst vom Deutschen Museumsbund veröffentlichten repräsentativen Umfrage besuchen 51 % aller befragten Deutschen kulturelle Einrichtungen seltener als vor der Pandemie und 30 % wollen ihre Ausgaben für Kulturbesuche reduzieren. Immerhin 22 % der Befragten erklärten zudem, dass sie viele ihrer früheren Kulturbesuche ersetzt haben durch digitale Angebote.²⁶

Der durch die Corona-Pandemie beschleunigte digitale Wandel führt möglicherweise dauerhaft zu geringerem Besucheraufkommen in den meisten Kulturinstitutionen und zu einer Schrumpfung des physischen Produktmarktes in der Kulturwirtschaft.²⁷

Der digitale Wandel mag zwar neue Wertschöpfungsketten erzeugen, er wird allerdings die Vielfalt des kulturellen Lebens in seiner Vielfalt und zahlreiche selbständige Kulturschaffende in zunehmende wirtschaftliche Schwierigkeiten bringen und auch den Zuschussbedarf der öffentlichen Haushalte an geförderte Kulturinstitutionen erhöhen. Durch diesen beschleunigten Strukturwandel wird die bereits von der Enquete-Kommission einstimmig festgestellte Erkenntnis unterstrichen, dass ohne den Schutz und die Förderung des Staates – primär auf kommunaler Ebene und Landesebene, aber eben auch auf Bundesebene – das kulturelle Angebot unseres Landes in seiner historisch gewachsenen Breite und Vielfalt nicht zu erhalten wäre.

In diesem Zusammenhang ist zwar wichtig zu betonen, dass der mit Abstand größte Kulturfinanzierer unseres Landes dessen Bürger sind. Und zwar zu-

erst als Besucher von Kulturinstitutionen, dann als bürgerschaftlich Engagierte durch Zeit- und Geldspenden und zuletzt auch als Steuerzahler.

Das **zivilgesellschaftliche Engagement**, sei es ökonomisch oder mäzenatisch, trägt also zum großen Teil die Kosten der Kulturinstitutionen und der Kulturwirtschaft. Vollkommen zu Recht betont auch der Deutsche Kulturrat, dass der Kulturwirtschaft, der Zivilgesellschaft und dem bürgerlichen Engagement die zentrale Bedeutung bei der Finanzierung des gesamten Kulturlebens zukomme.²⁸

Das bedeutet im Umkehrschluss aber keineswegs, dass der Förderung durch die öffentlichen Haushalte bei der Ermöglichung von Kultur keine substantielle Rolle zukomme. Vielmehr muss das komplexe Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Staat in eine nachhaltig stabile Balance gebracht werden. Denn die Zivilgesellschaft – Kulturnutzer, Mäzene und Wirtschaft – lässt sich auf Dauer nur dann aktivieren, wenn sich der Staat aus der Kulturfinanzierung nicht immer stärker zurückzieht. Andernfalls besteht die Gefahr, dass jede private Zuwendung, die eine Kulturinstitution einwirbt, mittelbar von deren öffentlicher Förderung abgezogen wird. Bürger, die sich für ein vielfältiges Kulturleben engagieren, die also Geld und Zeit in Kulturinstitutionen investieren, möchten ihr Geld nicht beim Finanzminister oder Stadtkämmerer abliefern, sie wollen vielmehr, dass ihre Förderbeiträge ungeschmälert der Kultur zugutekommen.

Deshalb senden ein grundgesetzlich verankertes Staatsziel Kultur, aber auch eine nachhaltige Kulturförderung durch die öffentliche Hand, ein **Signal an die Zivilgesellschaft**, um diese zu ermutigen, sich ihrerseits weiterhin für die Kultur und deren Träger zu engagieren.

Der vielzitierte Programmsatz der „Kultur für alle“ behält durchaus seine Berechtigung. Aber wir brauchen stärker denn je einen „**ermöglichen Kulturstaat**“, der nachhaltige Rahmenbedingungen schafft und kulturelle Bildung fördert, damit mehr Menschen die vielfältigen Kulturangebote nutzen und sich möglichst auch selbst kulturell betätigen sowie bürgerschaftliche Verantwortung für Kulturinstitutionen übernehmen. Wir brauchen also nicht nur eine „Kultur für alle“, sondern noch stärker eine „**Kultur von allen**“.

Ein Staatsziel Kultur kann zwar **keine individuellen Förderansprüche** begründen, es macht die Kulturförderung auch nicht etwa zu einer kommunalen **Pflichtaufgabe**. Vielmehr verstärkt ein Staatsziel die Wertigkeit von Kunst und Kultur und beeinflusst damit sowohl die Zivilgesellschaft, Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen als auch Haushaltsspielräume auf allen politischen Ebenen.

Conclusio

Alle tragenden Gründe, die der einstimmigen Empfehlung der Enquete-Kommision zur grundgesetzlichen Verankerung eines Staatsziels Kultur zugrunde lagen, gelten uneingeschränkt fort.

Seit dem Jahre 2007 haben sich insbesondere infolge der Corona-Pandemie und des sich beschleunigenden digitalen Wandels die Wertschöpfungsketten weiter zulasten der Kultur verschoben, woraus sich ein zusätzliches Argument für ein Staatsziel Kultur ergibt.

Nicht zuletzt der „Klima-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2021 hat die bereits zuvor bestehende verfassungsrechtliche Ungleichbehandlung zwischen natürlichen und kulturellen Lebensgrundlagen drastisch verschärft. Ein Staatsziel Kultur würde die erforderliche Balance hinsichtlich dieser beiden Dimensionen des menschlichen Daseins wiederherstellen.

¹ BVerfGE 81, 108,116

² Küster, Staatsziel Kultur – Bedarf es einer Verfassungsänderung? (Humboldt Forum Recht 7/2006)

³ Küster, wie FN 2

⁴ vgl. Prof. Ulrich Karpen, Prof. Gottfried Mahrenholz, Prof. Peter Badura, Kommissionsdrucksache15/19

⁵ vgl. Prof. Friedhelm Hufen, Prof. Bodo Pieroth, Prof. Max-Emanuel Geis, Kommissionsdrucksache 15/19

⁶ BVerfGE 36, 321, 331; 81 108, 116

⁷ Sachstandsbericht WD 3-3000-139/20

⁸ Küster, FN 3, Rz 11; vgl. auch Prof. Peter Badura und Prof. Ulrich Karpen, Protokoll Nr. 15/19

⁹ BVerfGE 40, 121, 131; 82, 60, 80

¹⁰ Verf., BT-Protokoll vom 13.12.2007, S. 13869

¹¹ vgl. Prof. Peter Badura, Prof. Ulrich Karpen, Prof. Gottfried Mahrenholz, Kommissionsdrucksache 15/19

¹² vgl. Prof. Bodo Pieroth, Prof. Friedhelm Hufen, Prof. Max-Emanuel Geis, Kommissionsdrucksache 15/19

¹³ 1 BvR 2656/18

¹⁴ wie FN 14

¹⁵ Kultur als Staatsziel, Deutschlandfunk vom 08.06.2008

¹⁶ Ernste, gespaltene Gesellschaft? IW-Nachricht vom 20.11.2022; Roman-Herzog-Institut, 27.10.2022

¹⁷ „Deutsche fürchten Wohlstandsverlust und gesellschaftliche Spaltung“, FAZ, 26.01.2023

-
- ¹⁸ Übersicht „Hasskriminalität, Entwicklung der Fallzahlen 2001-2022“, Bundesministerium des Innern und für Heimat, 22.04.2023
 - ¹⁹ vgl. Jan Assmann, Das kulturelle Gedächtnis, 2005
 - ²⁰ zitiert nach Keuchel, Kulturelle Bildung und gesellschaftlicher Zusammenhalt, 2019
 - ²¹ Max Fuchs, Sozialer Zusammenhalt und kulturelle Bildung, bpb online 06.11.2009
 - ²² Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“, Seite 121
 - ²³ Auswirkungen der Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie auf das kulturelle Leben in Deutschland, WD 10-3000-027/21 vom 31.05.2021
 - ²⁴ Betroffenheit der Kultur- und Kreativwirtschaft von der Corona-Pandemie, 2022
 - ²⁵ wie FN 23
 - ²⁶ Kulturbesuche in Zeiten von Corona in Deutschland, Dt. Museumsbund mit L’Oeil du Public, 2023
 - ²⁷ wie FN 24
 - ²⁸ Deutscher Kulturrat, Kultur-Enquete: Staatsverständnis, Staatsziel Kultur und öffentliche Kulturförderung, vom 09.04.2005



Ausschussdrucksache 20(22)77

18. September 2023

Stellungnahme Prof. Dr. Steffen Augsberg

zu der öffentlichen Anhörung am 20. September 2023 zum Thema
„Kultur als Staatsziel verankern“

Justus-Liebig-Universität Gießen, Postfach 11 14 40, 35359 Gießen

Prof. Dr. Steffen Augsberg

Hein-Heckroth-Straße 5, 35390 Gießen

Tel.: +49 641 99-21090 | Fax: +49 641 99-21099

augsberg@uni-giessen.de

www.uni-giessen.de/fbz/fb01/professuren-forschung/professuren/augsberg

**Stellungnahme für den Ausschuß für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages
zum Thema
„Kultur als Staatsziel verankern“**

Verfassungsnormative Prämisse:

1. Verfassungen dienen der dauerhaften Orientierung und Selbstvergewisserung von Gesellschaften. Sie sind gleichwohl nicht sakrosankt, sondern können und sollen im demokratischen Prozeß form- und anpaßbar bleiben. Damit wird nicht nur gesellschaftlichen Veränderungen, sondern zumal politischen Präferenzen Rechnung getragen.
2. Verfassungsänderungen erfolgen oft im Wege der Auslegung, daneben aber auch explizit. Im System des Grundgesetzes unterliegt letzteres formal strengen Vorgaben. Dem korrespondiert hingegen, wie der Rückschluß aus der „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG verdeutlicht, in inhaltlicher Hinsicht eine relativ große Gestaltungsfreiheit des verfassungsändernden Gesetzgebers.
3. Erlaubt sind prinzipiell auch Normfassungen, deren unmittelbare und mittelbare Folgen noch unklar sind. Auch eine sog. Symbolpolitik ist nicht per se wertlos oder unzulässig. Es ist aber genau darauf zu achten, ob sie die mit ihr intendierten (weichen) Ziele erreichen kann und welche Kollateralschäden drohen.
4. Staatszielbestimmungen sind ihrer Natur nach unscharf und dynamisch. Sie stellen eine Zwischenschicht des Verfassungsrechts dar, die zwar verbindliche Rechtssätze enthält, zugleich aber weniger konkrete Vorgaben macht denn als Richtlinie und zudem Leitbild für staatliches Handeln wirkt und insbesondere interpretationsleitende Wirkung entfaltet. Inides sind in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einige Staatszielbestimmungen – namentlich das Sozialstaatsprinzip und Art. 20a GG – mit Grundrechte dergestalt verknüpft worden, daß sie eine stärker subjektivrechtliche Wirkung entfalten.
5. Für Verfassungen gibt es eine ideale Länge ebenso wenig wie eine optimale Sprache. Gernade im Sinne eines identitätsstiftenden Dokuments („Verfassungspatriotismus“) ist es aber naheliegend, darauf zu achten, den Verfassungstext knapp und möglichst verständlich zu halten. Demokratietheoretisch wie -praktisch ist es zudem problematisch, wenn die Verfassung inhaltlich stark aufgeladen wird. Denn damit wird die (erneute) Änderung erschwert, so daß gegebenenfalls eine (einfache, nicht qualifizierte) demokratische Mehrheit mit einem für sie inakzeptablen, aber unabänderlichen Zustand leben muß.

Konsequenzen für die intendierte Ergänzung des Grundgesetzes um ein Staatsziel „Kultur“:

1. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Ergänzung des Grundgesetzes um ein Staatsziel „Kultur“ von Verfassungs wegen zwar nicht ausgeschlossen. Angesichts einer Reihe ungelöster Probleme ist sie allerdings nicht ratsam. Zunächst ist allgemein vor einer „Überfrachtung“ des Grundgesetzes zu warnen. Gegen diese spricht nicht nur die oben angesprochene, anzustrebende Kürze und Verständlichkeit, sondern auch, daß gerade aufgrund der mit der Änderung erhofften (allerdings unsicheren, dazu sogleich) Rechtswirkungen Begehrlichkeiten auch in anderen Bereichen geweckt würden. Im Grundansatz kann hier das sog. Argument der schiefen Ebene fruchtbar gemacht werden: die privilegierende Aufnahme der – notorisch unbestimmten und staatlicherseits bereits sehr großzügig unterstützten – Kultur würde unmittelbar die Fragen aufwerfen, warum andere, ebenfalls ideellen Zusammenhalt garantierende Elemente (etwa: Sport, Religion, Ehrenamt u.v.m.) nicht ebenfalls berücksichtigt werden, ob hier eine bestimmte staatliche Hierarchie der Bedeutungen etabliert wird oder ob eine weitere Anreicherung mittel- bis langfristig vorgesehen ist und wo diese gegebenenfalls enden soll. Der Impuls wirkt dabei um so stärker, je konkreter die mit der Verfassungsänderung verbundenen Folgen sind – m.a.W.: je wirkungsvoller die Verfassungsänderung ist, desto problematischer ist sie.
2. Die konkret intendierten und erwarteten Folgen einer entsprechenden Rechtsänderung wurden indes bislang nicht hinreichend klar substantiiert. Anders als namentlich die Natur und die Tiere, die keine Rechtssubjekte darstellen und deshalb in besonderem Maße vom Schutz durch objektives Verfassungsrecht (Art. 20a GG) profitieren, sind die „Kulturschaffenden“ bereits durch grundrechtliche Vorschriften, insbesondere, aber nicht nur, die Kunstrechte, geschützt. Diese grundrechtlichen Vorschriften müßten in ihrem Verhältnis zur Staatszielbestimmung „Kultur“ neu vermessen werden; insbesondere wäre zu klären, ob sich aus dieser Neuregelung bspw. zusätzliche leistungsrechtliche Vorgaben, neue Institutsgarantien u.ä. ergeben. Damit sind potentiell umfassende Gestaltungsoptionen bzw. -verpflichtungen verbunden, die zugleich relevante Gleichheitsprobleme aufwerfen könnten. Deshalb sollte dieser Prozeß zumindest rahmenhaft skizziert und nicht allein der Verfassungspraxis überantwortet werden. Aktuell ist weder absehbar, ob und wie mit der Änderung (auch) mögliche Rechtsgrundlagen für konkrete Forderungen geschaffen würden, noch können die finanziellen Folgen beziffert und deren Verteilung im föderalen System zumindest ansatzweise erklärt werden.
3. Offen ist zudem, wie sich eine entsprechende Staatszielbestimmung im Grundgesetz auf die Kulturhoheit der Länder auswirkt. Eine entsprechende Regelung wäre zwar nicht auf den Bund begrenzt, und in den Länderverfassungen finden sich bereits entsprechende Vorgaben. Dennoch ist nicht zu erkennen, daß eine solche Änderung die kulturpolitische Verantwortung des Bundes stärken soll. Damit würde nicht nur einer der vergleichsweise wenigen genuinen Hoheitsbereiche der Länder (weiter) geschwächt. Es würde auch ein wichtiger Mechanismus beschädigt, der gerade dazu beiträgt, den Kulturbereich in seiner charakteristischen Unschärfe, Dynamik und Vielfalt angemessen zu erfassen. Denn die verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisung an die Bundesländer enthält insoweit bereits eine rechtsverbindliche Diversitätsgarantie. Der dem Koalitionsvertrag zu entnehmende, berichtigte Hinweis auf die Vielfalt der Kultur(en) droht insoweit durch eine einheitliche Regelung unterlaufen zu werden.
4. Das verweist auf das interpretatorische Problem, welche Vorstellung von „Kultur“ der Verfassungsrechtsbestimmung zugrunde liegen sollte. Naheliegend wäre ein plurales, primär die Binnenperspektive des Kulturbetriebs aufnehmendes, also reflexives Kulturmodell. Inides zeigen nicht zuletzt die leidigen Debatten um eine sog. Leitkultur, wie vielschichtig und umstritten Kulturverständnisse sein können. Damit deutete die Rechtsänderung weniger

auf eine Lösung alter denn auf das Schüren neuer Konflikte. Autoritativ-einseitige Festlegungen sind dennoch nicht angängig. Auch über die Staatszielbestimmung darf kein staatliches Kulturdefinitionsmonopol eingeführt werden. Die tendenziell statische, auf Bekanntes und Vorhandenes bezogene Erfassung durch das (Verfassungs-)Recht könnte zudem nicht nur konservierende, sondern paralysierende Wirkungen entfalten und Besitzstände verfestigen, anstatt Innovationen anzuregen. Auch das spricht gegen eine zwangsläufig homogenisierende Regelung im Bundesverfassungsrecht.

5. Offensichtlich bestehen ferner Unsicherheiten hinsichtlich der konkreten (zusätzlichen) Aufgaben des Bundes sowie hinsichtlich der entsprechenden Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung. Das ist im Grunde schlicht Folge der prinzipiellen Entscheidung für die Kulturhoheit der Länder, verdeutlicht aber, daß mit der Verfassungsänderung nicht so sehr eine spezifische Sachregelung, sondern letztlich nur eine symbolische Norm angestrebt wird. Da indes ihre Rechtswirkungen voraussichtlich über den Bereich des bloß Symbolischen hinausgehen werden und unerwünschte Konsequenzen mindestens sehr wahrscheinlich sind, sollte der Verfassungstext hierfür nicht angerührt werden.

Hamburg, den 15. September 2023

■
Prof. Dr. Steffen Augsberg



Ausschussdrucksache 20(22)78

19. September 2023

Stellungnahme Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau

zu der öffentlichen Anhörung am 20. September 2023 zum Thema
„Kultur als Staatsziel verankern“

An das
Sekretariat des Ausschusses für Kultur und Medien
Deutscher Bundestag

18. September 2023

Vorab per E-Mail: bueroleitung.kulturausschuss@bundestag.de

Kultur als Staatsziel auf Bundesebene?

Öffentliche Anhörung am 20. September 2023

Die Ampelkoalition will gemäß Koalitionsvertrag (S. 121) die „Kultur in ihrer Vielfalt als Staatsziel“ verankern. Das bedeutet also eine Aufnahme in das Grundgesetz.

Die bekannteste Staatszielbestimmung des Grundgesetzes ist das Bekenntnis zum Umweltschutz in Art. 20a GG, der 1994 – damals nach längeren Diskussionen um die mögliche Einführung eines „Grundrechts auf Umweltschutz“ – als Kompromiß in das GG eingefügt wurde. Die Vorschrift lautet:

**Staatsziel
Umweltschutz**

Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen *und die Tiere* im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

(Die hier kursiv gesetzten Worte, also das Bekenntnis auch zum Tierschutz, wurden 2002 ergänzt). Der Kompromiß – und das ist eben das Typische an einer Staatszielbestimmung – besteht darin, daß der Umweltschutz bzw. dann auch der Tierschutz zwar ins Grundgesetz aufgenommen wurden, aber eben nicht in Gestalt eines klagbaren subjektiven Rechts (wie auch immer man sich ein solches in praktischer Hinsicht vorstellen mag), sondern eben in Gestalt eines verfassungsrechtlichen Bekenntnisses, durch daß sich – jedenfalls aus der Sicht der Bürger – *unmittelbar* nichts ändert. Das wird durch die Wendungen „durch die Gesetzgebung“ und „nach Maßgabe von Gesetz und Recht“ klar gestellt. Die Vorschrift ermahnt alle drei Staatsgewalten, bei ihrer Tätigkeit Umwelt- wie Tierschutz stets im Auge zu behalten. Klagbare Rechte gibt es nicht.

Damit kann gleich die erste Frage beantwortet werden, die dem Gutachter im Vorfeld vorgelegt worden ist: aus der Einführung eines „Staatsziels Kultur“ – wie auch immer das genau formuliert werden würde – würden jedenfalls (unmittelbar) *keinerlei Ansprüche* der Bürger folgen, also z.B. ein Recht von Künstlern, Straßenmusikern oder Volkstanzgruppen auf finanzielle Förderung. Zwar könnte der einfache Gesetzgeber – zur Zuständigkeit noch gleich! – eine solche Staatszielbestimmung dann zum Anlaß nehmen, ein „allgemeines Kulturförderungsgesetz“ auch mit Beihilfeansprüchen zu formulieren. Tut er das aber nicht, hat kein Bürger auf eine solche Gesetzgebung Anspruch.

**keine wesentliche
Änderung der
Rechtslage**

Die Aufnahme der Kultur in eine Verfassung (es sollte dann aber eher eine Landesverfassung sein!) würde in praktischer Hinsicht nur bedeuten, daß Behörden und Gerichte bei einem Konflikt der Kulturausübung mit einem anderen Rechtsgut – z.B. dem Lärmschutz, wenn die Kultur abends und vernehmbar dargebracht wird („Oh wie wohl ist mir am Abend“) – im Rahmen ihrer Abwä-

gung dann eben berücksichtigen müßten, daß nicht nur der Schutz der Gesundheit (durch ungestörten Nachschlaf), sondern auch die Kultur Verfassungsrang hat.

Das nächste Problem ist dann freilich die Gesetzgebungskompetenz. Das Grundgesetz konstituiert eine föderale Ordnung, in der jedenfalls „die grund-sätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ von der Selbstbestim-mungsgarantie (*vulgo* „Ewigkeitsgarantie“) des Art. 79 Abs. 3 GG umfaßt wird. Was auch immer das genau bedeutet, *de constitutione lata* liegt die Kul-turhoheit – bekanntlich – bei den Ländern. Zwar ist dieses Prinzip schon öfters durchbrochen worden, v.a. durch die Einführung eines Bundesbeauftragten für Kultur und Medien im Range eines Staatssekretärs, der dem Bundeskanzleramt zugeordnet ist, im Jahr 1999. Die Schaffung eines solchen Amtes auf Bundes-ebene, auch wenn sie offenbar dem „Geist des Grundgesetzes“ kaum ent-spricht, kann man aber immerhin noch der Selbstorganisationsgewalt der Re-gierung zuordnen, die nicht unmittelbar grundgesetzlich angeleitet ist. Es ist aber etwas anderes, wenn durch Änderung des Grundgesetzes ein Kulturauftrag des Bundes festgeschrieben wird: denn ein solcher Verfassungssatz würde der grundgesetzlichen Gesetzgebungskompetenzverteilung klar widersprechen.

Kulturhoheit der Länder

Schon das spricht klar gegen eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes: es würde ein Widerspruch im Verfassungstext geschaffen, den es bislang nicht gab und der dann dahingehend aufgelöst werden müßte, daß das Staatsziel nichts an der Kompetenzverteilung ändert. D.h., das neue Staatsziel würde nicht nur aus der Sicht der Bürger unmittelbar nichts ändern (s.o.), sondern auch aus der Sicht der Legislative nicht. Dann kann man es vielleicht auch ein-fach lassen? Es kommt außerdem noch hinzu, daß das Bundesverfassungsge-richt in zwei Entscheidungen geäußert hat, die Bundesrepublik Deutschland verstehe sich „im Sinne einer Staatszielbestimmung auch als Kulturstaat“ (BVerfGE 36, 321 [331]; 81, 108 [116]). Nun kann man streiten, ob das Bun-desverfassungsgericht überhaupt befugt gewesen ist, eine solche Staatszielbe-stimmung, die nicht im Grundgesetz steht, einfach selbst zu erfinden, aber das ist hier ja nicht zu begutachten. Sondern für die Zwecke dieses Gutachtens ist festzuhalten: das Bundesverfassungsgericht ist offenbar der Auffassung, daß die hier in Rede stehende Änderung des Grundgesetzes überflüssig ist, denn es geht ja vom Bestehen einer entsprechenden Staatszielbestimmung bereits aus.

Rechtsprechung des Bundesverfassungs-ge-richts

Das Staatsziel Kultur findet sich schon jetzt in etlichen Länderverfassungen, wo es nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes denn auch hingehört. So lautet Art. 11 der Sächsischen Verfassung:

- (1) Das Land fördert das kulturelle, das künstlerische und wissenschaftliche Schaffen, die sportliche Betätigung sowie den Austausch auf diesen Gebie-ten.

(2) ¹Die Teilnahme an der Kultur in ihrer Vielfalt und am Sport ist dem gesamten Volk zu ermöglichen. ²Zu diesem Zweck werden öffentlich zugängliche Museen, Bibliotheken, Archive, Gedenkstätten, Theater, Sportstätten, musikalische und weitere kulturelle Einrichtungen sowie allgemein zugängliche Universitäten, Hochschulen, Schulen und andere Bildungseinrichtungen unterhalten.

(3) ¹Denkmale und andere Kulturgüter stehen unter dem Schutz und der Pflege des Landes. ²Für ihr Verbleiben in Sachsen setzt sich das Land ein.

Dagegen ist kompetenzmäßig nichts zu erinnern, problematisch ist allerdings die Formulierung, daß nicht nur die Kultur überhaupt, sondern die Kultur gerade „in ihrer Vielfalt“ gefördert werden soll. Diese steht ja so dann auch im Koalitionsvertrag (s.o.). Schon die Begriffsbestimmung „Kultur“ ist ja auf den ersten Blick schwerer als z.B. im Falle des Tierschutzes. Was dem einen Kultur ist, ist dem anderen eher Unkultur. Und: Vielfältigkeit, Vielschichtigkeit, Differenziertheit und auch Widersprüchlichkeit kultureller Äußerungen, Traditionen und Prägungen sind ja gerade schon Voraussetzungen dafür, daß man sprachlich von „Kultur“ redet, sonst wäre es keine. Was soll also durch die „Vielfalt“ zusätzlich zum Ausdruck gebracht werden? Ist es ein sinnloser Pleonasmus, also das Wasser in seiner ganzen Nässe, oder ist so etwas wie „Multikultur“ gemeint, soll das heißen, daß nicht nur Theater und Opernhäuser, sondern auch z.B. Dorfsitten aus dem vorderen Orient dem Staat und seiner jederzeitigen Förderung anbefohlen sind? Wir wissen es nicht. Also entweder ganz weglassen oder klarer formulieren, wenn überhaupt.

Was genau bedeutet „Vielfalt“?

Zwischenergebnis also: die Ergänzung des Grundgesetzes um eine neue Staatszielbestimmung zugunsten der „Kultur“ (wobei man den Zusatz „in ihrer Vielfalt“, der entweder überflüssig oder aber unverständlich ist, weglassen sollte), etwa als *Art. 20b GG* [fiktiv], ist verfassungsrechtlich möglich, aber nicht tunlich; es ist also abzuraten.

Verfassungswidrig wäre dies also nicht. Es ist zwar nicht undenkbar, daß z.B. ein Bundesland sei es im Wege der abstrakten Normenkontrolle, sei es im Wege des Bund-Länder-Streits gegen die Verfassungsänderung vorgeht, weil es in ihr „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ erblickt, also eine Verfassungsänderung entgegen der Selbstbestimmungsgarantie aus Art. 79 Abs. 3 GG. Die Erfolgsaussichten dürften aber gering sein, da Art. 79 Abs. 3, wie gesehen, nur „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ schützt, nicht die Kompetenzordnung in ihrer heutigen Form; gerade die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist ja im Rahmen von „Föderalismusreformen“ schon öfters verändert worden. Und, v.a.: die Kulturhoheit der Länder würde durch die neue Staatszielbestimmung ja auch nicht relativiert, s.o.; gerade deswegen ist sie ja überflüssig.

Fazit: nicht verfassungswidrig, aber untnlich

Nun ist der Gutachter aber ebenfalls im Vorfeld weiter gefragt worden, ob es nicht am besten wäre, die Präambel des Grundgesetzes zu ändern und dort z.B. das Bekenntnis zur (deutschen) Kultur aufzunehmen, was schon das Übergreifende und Allesüberwölbende des Kultursystems herausstellt, dessen Ausdruck auch ein Verfassungstext natürlich am Ende immer ist. Das geht aber nicht; die Präambel kann nicht geändert werden.

Kultur in die Präambel?

Denn das Grundgesetz unterscheidet zwischen den Staatsgewalten, die allesamt verfaßte Gewalten sind, einschließlich auch des verfassungsändernden Gesetzgebers, und der verfassungsgebenden Gewalt, dem deutschen Volk. Dieses ist ausweislich der Präambel wie des Art. 146 GG als Träger des völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechts (deshalb heißt es ja auch „Selbstbestimmungsgarantie“ und nicht „Ewigkeitsgarantie“!) verfassungsgebende Gewalt. (Ob das deutsche Volk „sich“ auch historisch-faktisch das Grundgesetz „gegeben“ hat, ist normativ ohne Belang). Daß die Unterscheidung zwischen verfassungsgebender Gewalt und verfaßten Gewalten, zwischen Verfassung (= Grundsätze des Grundgesetzes) und Verfassungsgesetz (= Text des Grundgesetzes) – die man als „Dezisionismus“ bezeichnet – nicht nur verfassungstheoretische oder rechtsphilosophische, sondern dogmatisch-verfassungsrechtliche und mithin praktische Bedeutung hat, zeigt ja gerade die Selbstbestimmungsgarantie aus Art. 79 Abs. 3 GG.

Verfaßte Gewalten und verfassungsgebende Gewalt

Diese ordnet zwar nicht an, daß auch die Präambel nicht durch den verfassungsändernden Gesetzgeber geändert werden kann, rein „wortlautpositivistisch“ scheint diese also dem verfassungsändernden Gesetzgeber zur Verfügung zu stehen. Dem ist aber nicht so; die Unabänderlichkeit der Präambel folgt aus der systematischen Anlage des Grundgesetzes überhaupt, also der Unterscheidung zwischen Verfassungsgeber und Staatsgewalten, die Art. 79 Abs. 3 GG nicht positiv konstituiert, sondern klarstellend nachzeichnet. (Selbst wenn diese Unterscheidung dem Grundgesetz gar nicht entlehnt werden könnte, würde sie übrigens aus dem zwingenden Völkerrecht folgen, da dieses nur ein Selbstbestimmungsrecht der Völker, nicht aber ein Selbstbestimmungsrecht der verfaßten Staatsgewalten oder der Verfassungsordnungen kennt). Die Präambel röhrt von der verfassungsgebenden Gewalt her (bzw. soll normhierarchisch als von ihr herrührend gedacht werden) und kann daher vom verfassungsändernden Gesetzgeber nicht geändert werden; dies ginge nur im Wege einer Verfassungsrevolution (Art. 146 GG).

Es ist zwar richtig, daß die Präambel anlässlich der Wiedervereinigung durch den verfassungsändernden Gesetzgeber geändert worden ist; bei diesen Änderungen handelt es sich aber (teilweise, d.h. sofern nicht nur äußere Tatsachen ergänzt bzw. nachgetragen wurden) um verfassungswidriges Verfassungsrecht, sie sind nichtig (näher *Vosgerau*, Staatliche Gemeinschaft und Staatengemeinschaft [2016], S. 255 ff.).

Wäre es aber möglich, so wären im übrigen dieselben Argumente einschlägig wie gegen eine Einfügung des Staatsziels Kultur in den herkömmlichen Verfassungstext.



Ausschussdrucksache 20(22)79

19. September 2023

Stellungnahme Prof. Dr. Klaus F. Gärditz

zu der öffentlichen Anhörung am 20. September 2023 zum Thema
„Kultur als Staatsziel verankern“



Prof. Dr. Klaus F. Gärditz, Adenauerallee 24-42, 53113 Bonn

An den Ausschuss für Kultur und Medien des Deutschen Bundestags

Rheinische
Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn

Rechts- und
Staatswissenschaftliche
Fakultät

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Postanschrift:
Adenauerallee 24-42
53113 Bonn
Tel.: 0228/73-9176 (dienstl.)
Email: gaerditz@jura.uni-bonn.de

Bonn, den 19. September 2023

***Stellungnahme zu einem fiktiven „Staatsziel Kultur“ im Grundgesetz
Anhörung vom 20. September 2023***

Zur Vorbereitung der Sitzung des Ausschusses für Kultur und Medien nehme ich wie folgt Stellung:

Gegen eine Verankerung eines „Staatsziels Kultur“ spricht, dass einer entsprechenden Bestimmung – vorbehaltlich ihrer konkreten Fassung – kein sinnvoller juristischer Regelungsgehalt zukommen würde (I.), die symbolische Wirkung eher kontraproduktiv wäre (II.) und eine bundesrechtliche Regelung auf Kosten der traditionsreichen „Kulturhöheit“ der Länder als Quelle föderaler Vielfalt ginge (III.). Im Einzelnen merke ich hierzu Folgendes an:

I. Verfassungsrechtliche Funktion

Von einer Verfassungsänderung, die ein „Staatsziel Kultur“ ins Grundgesetz einfügt, ist abzuraten, weil damit absehbar keine sinnvolle Regelungsfunktion verbunden wäre. Die Verfassung ist zuvörderst ein Rechtstext, der normative Bindung erzeugt, kein „Volkslesebuch“. In die Verfassung sollten jedenfalls grundsätzlich nur solche Regelungen aufgenommen werden, die eine sinnvolle juristische Regelungsfunktion erfüllen.

Verfassungsrechtliche Staatsziele können zwar bestimmte Regelungsfunktionen entfalten. Keine von diesen liefert aber vorliegend sinnvolle Argumente, derentwegen ein Staatsziel Kultur im Grundgesetz sinnvoll angelegt wäre:

- Staatsziele wirken – im Kontrast zu Grundrechten – rein objektiv-rechtlich, begründen also staatliche Handlungsaufträge, keine individuellen Rechte. Insofern stünde ein Staatsziel auch insbesondere neben den „kulturräffinen“ Grundrechten der Rundfunk-, Wissenschafts- und Kunstfreiheit, deren spezifische

subjektive Schutzrichtung unberührt bliebe. Ein Staatsziel Kultur würde gemesen hieran keine einklagbaren Rechte generieren, die über die verschiedenen Funktionen der Individualgrundrechte hinausgehen.

- Gerade den vermutlich besonders tangierten Grundrechten aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Satz 1, Art. 7 Abs. 1 GG wurden heterogene und unterschiedlich spezifische, aber im Einzelnen durchaus weitreichende Handlungsaufträge entnommen. Namentlich für die Wissenschafts¹ und die Rundfunkfreiheit² wurde dies durch die Verfassungsrechtsprechung elaboriert. Und zuletzt wurde auch das Grundrecht auf Bildung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 7 Abs. 1 GG stärker konturiert.³ Ein abstraktes Staatsziel Kultur ist insoweit von vornherein ungeeignet, Regelungswirkungen auf einem vergleichbaren Niveau und mit einer vergleichbaren Dichte zu erzeugen. Gerade in den Kernbereichen dessen, was man intuitiv als kulturelles Leben ansehen würde, bliebe daher ein Staatsziel absehbar funktionslos.
- Staatsziele können geeignet sein, Eingriffsrechtfertigungen in Grundrechte zu generieren, die nur durch kollidierendes Verfassungsrecht beschränkbar sind (vor allem Art. 4 Abs. 1-2, Art. 5 Abs. 3 GG). Das ist das primäre Anwendungsfeld der zwei Staatsziele des Art. 20a GG. Es ist jedoch schwer vorstellbar, welche Funktion „Kultur“ als Eingriffsrechtfertigung in Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt erfüllen soll. Soweit es um den Schutz kultureller Betätigung geht, stehen schon jetzt entsprechende Grundrechte zur Verfügung, denen gegenüber ein Staatsziel keinen Mehrwert verspräche.
- Der Begriff der „Kultur“ ist denkbar unbestimmt. Das allermeiste, um das es in rechtlichen Kontexten geht (einschließlich das Recht selbst), sind kulturelle Artefakte. So sind etwa die Grundrechte oder die Demokratie Derivate bestimmter inkulturalisierter Erwartungen an Normativität und gesellschaftliche Organisation. Einen Teilbereich der Kultur zu identifizieren, der sich hiervon abhebt, weil man bestimmte Betätigungen (etwa künstlerisches Schaffen, schulische Bildung, Forschung und Lehre) als besonders kulturaffin ansieht, gerät schnell ins Klischeehafte. Für die Rechtsanwendung bedeutet dies, dass man mit schwierigen Abgrenzungsfragen konfrontiert ist, die sich im Zweifel nur nach Spezialität anderer Verfassungsbestimmungen auflösen lassen.
- Staatsziele sind abstrakte Handlungsaufträge, die sich in erster Linie an den Gesetzgeber richten. Konkrete Forderungen werden sich hieraus hingegen nicht ableiten lassen. Sofern jüngst – eher überraschend – das Staatsziel Umweltschutz in Art. 20a GG vom BVerfG nachkonturiert wurde,⁴ funktionierte dies nur über den Rekurs auf hinreichend konkrete völkerrechtliche Zielvereinbarungen zur Begrenzung der Klimagasemission. Schon in den Rechtsfolgen blieb diese Entscheidung denkbar folgenarm und unbestimmt, obgleich der dort thematische Klimaschutz deutlich konkreter und besser greifbar ist als ein Abstraktum „Kultur“. Konkrete Verpflichtungen zu Maßnahmen der Legislative oder

¹ BVerfGE 35, 79 (129 ff., 143); 47, 327 (387); 111, 333 (352 f., 363); 127, 87 (114, 117 f.); 136, 338 (359 f., 363 f.); 139, 148 (174).

² BVerfGE 12, 205 (262 ff.); 73, 118 (157 ff.); 83, 238 (296 ff.); 114, 371 (387 f.); 119, 181 (214 ff.); 121, 30 (50 ff.); 136, 9 (28 ff.).

³ BVerfGE 159, 355 ff.

⁴ BVerfGE 157, 30 ff.

Exekutive werden sich also aus einem Staatsziel Kultur von vornherein nicht ableiten lassen. Schlimmstenfalls werden nur falsche Erwartungen geweckt, die sich dann in dysfunktional juridifizierten Auseinandersetzungen ventilieren, wenn ein städtisches Theater geschlossen werden soll, eine Musikschule mehr Fördergelder beansprucht oder wieder einmal jemand durch den Genderstern das Kulturgut der deutschen Sprache gefährdet sieht.

II. **Symbolische Funktion**

Auch als symbolische Referenz ist ein Staatsziel Kultur nicht zu empfehlen. Zu konzedieren ist, dass die Funktion von Verfassungsnormen mitunter gezielt symbolischer Provenienz sein kann. Symbolisches Verfassungsrecht dient dann der Selbstvergewisserung über Werte oder Ziele der durch das Grundgesetz verfassten Gemeinschaft. Auch insoweit empfiehlt es sich jedoch nicht, ein Staatsziel Kultur in das Grundgesetz aufzunehmen. Kultur ist ubiquitär und die Verfassung selbst ist – wie jede normative Setzung – ein Kulturprodukt. Eine Gesellschaft, die sich ihre – stets im Wandel begriffene – Kultur jedoch explizit in die Verfassung schreiben muss, ist sich offenbar ihrer kulturellen Situiertheit besonders unsicher. Ein Staatsziel Kultur verkommt dann schnell zum Feigenblatt, mit dem durch symbolische Aufwertung davon abgelenkt wird, dass praktische Kulturpolitik in den Ländern und den Kommunen ein Moderieren leerer Kassen ist. Wer Kultur fördern will, sollte nicht auf Verfassungsrecht verweisen, sondern einfach engagierte Kulturpolitik betreiben und darüber auch demokratisch streiten.

III. **Föderalismuspolitisch Funktion**

Ein Staatsziel Kultur gerade im Grundgesetz zu verankern, ist schließlich aus föderalismuspolitischen Gründen abzulehnen.

Es gehört zu den besten Traditionen des deutschen Bundesstaats, kulturelle Vielfalt und pluralistische Landesidentitäten gerade auch durch Dezentralität abzubilden. Zu den bis heute seit 1949 weitgehend unbeeinträchtigten Entscheidungen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung gehört es, besonders kulturaffine Materien den Ländern zu überlassen. Zu nennen wären hier etwa die Regelungsbereiche Wissenschaft, Schule, Kunst oder ordnungsrechtlicher Denkmalschutz. Die Landesverfassungen entfalten hierbei teilweise eine bunte Vielfalt an Bestimmungen, die die im Wesentlichen grundrechtlichen Vorgaben des Bundesrechts ergänzen und den Anspruch auf eine landesspezifische kulturelle Identität auf Landesverfassungsebene sichtbar machen. Art. 23 Abs. 6 und Art. 89 Abs. 3 GG tragen der tradierten „Kulturhöheit“ der Länder sogar explizit Rechnung.

Dem Bund stünden zur Ausfüllung eines Staatsziels Kultur – abgesehen von Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG (Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland) einerseits kaum Gesetzgebungskompetenzen zur Verfügung. Andererseits könnte ein solches Staatsziel gerade aufgrund des Fehlens formaler Regelungskompetenzen als Argument missbraucht werden, sich unter Berufung auf einen gesamtstaatlichen Verfassungsauftrag in die Kulturpolitik und in das Kulturrecht der Länder einzumischen. Nicht zuletzt könnte ein Staatsziel als Anker dienen, über die Verteilung von Subven-

tionsmitteln indirekt die kulturpolitische Ausrichtung der Länder zu steuern. Die sinnvoll angelegte Kulturhöheit der Länder würde insoweit beeinträchtigt, Vielfalt ginge durch unnötige Zentralisierung verloren.

(Prof. Dr. Klaus Gärditz)