



**Ausschussdrucksache 21(22)123
vom 19. April 2026**

**Stellungnahme Prof. Dr. Sophie Schönberger
Freie Universität Berlin**

zu TOP 2 der 20. Sitzung am 22. April 2026

Meinungs- und Kunstfreiheit im geförderten Kulturbetrieb

**Stellungnahme für den Ausschuss für Kultur und Medien des Deutschen
Bundestages
Sitzung am 22. April 2026
Fachgespräch zum Thema Meinungs- und Kunstfreiheit im geförderten
Kulturbetrieb**

I. Meinungs- und Kunstfreiheit im liberalen Verfassungsstaat

Sowohl die Meinungs- als auch die Kunstfreiheit gehören zu den tragenden Prinzipien unserer Verfassungsordnung. Sie sind von zentraler demokratischer Bedeutung. Für die Meinungsfreiheit ist das evident. Auch wenn von ihr nicht nur „politische“ Äußerungen geschützt sind, ist sie doch elementare Voraussetzung dafür, dass sich ein demokratischer Wille im Staatsvolk überhaupt erst kollektiv bilden kann und auf diese Weise gem. Art. 20 Abs. 1 S. 1 alle Staatsgewalt vom Volk ausgehen kann.

Bei der Kunstfreiheit ist diese Wirkung deutlich weniger unmittelbar. Zwar handelt es sich bei der Kunstfreiheit auch um ein Kommunikationsgrundrecht, weil jede Form künstlerischen Ausdrucks ein Akt der Kommunikation ist.¹ Im Gegensatz zu nicht-künstlerischen Äußerungen zeichnet sich die Kommunikation durch Kunst aber gerade durch ihre strukturelle Interpretationsoffenheit und Vieldeutigkeit aus. Ihr Einfluss auf die demokratische Willensbildung

¹ Zur Einordnung der Kunstfreiheit als Kommunikationsgrundrecht umfassend *Lenski*, Personenbezogene Massenkommunikation als verfassungsrechtliches Problem, S. 81 ff.

ist daher deutlich weniger linear, deutlich weniger vorhersehbar und steuerbar als bei nicht-künstlerischen Äußerungen.

Sowohl die Meinungs- als auch die Kunstfreiheit des Grundgesetzes sind in erster Linie Abwehrrechte gegenüber dem Staat. Sie verwehren es dem Staat, ohne besondere verfassungsrechtliche Rechtfertigung die Freiheit sich eine Meinung zu bilden und diese zu äußern sowie die Freiheit, künstlerisch tätig zu werden und diese Kunstwerke zu verbreiten, zu verkürzen. Für die Meinungsfreiheit ist darüber hinaus die zu beachten, dass Einschränkungen der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 2 GG darüber hinaus überhaupt nur aufgrund von „allgemeinen Gesetzen“ zulässig sein können, d.h. aufgrund von Gesetzen, die sich nicht gegen eine spezifische Meinung aufgrund ihres Inhalts richten. Dies gilt auch, wenn Meinungen mittels Kunst zum Ausdruck gebracht werden.

Ein Anspruch auf finanzielle oder institutionelle Förderung lässt sich demgegenüber weder aus der Meinungsfreiheit noch aus der Kunstfreiheit herleiten. Das Grundgesetz begreift sowohl die öffentliche Debatte als auch das Kulturschaffen in erster Linie als gesellschaftlichen Prozess.

II. Staatliche Förderung und staatliche Veranstaltung im Kultur- und Medienbereich – ein Vergleich

Gleichwohl verwehrt das Grundgesetz dem Staat auch nicht, Kunst und Kultur zu fördern. Ganz im Gegenteil: Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 1973 über die Kunstfreiheit festgehalten: „Als objektive Wertentscheidung für die Freiheit der Kunst stellt sie dem modernen Staat, der sich im Sinne einer Staatszielbestimmung auch als Kulturstaat versteht, zugleich die Aufgabe, ein freiheitliches Kunstleben zu erhalten und zu fördern.“² Später weitete das Bundesverfassungsgericht diese Herleitung auch auf die in Art. 5 Abs. 3 GG enthaltene Wissenschaftsfreiheit aus: „Als objektive Grundsatzentscheidung für die Freiheit von Kunst und Wissenschaft stellt sie [die Grundrechtsnorm] aber zugleich dem Staat, der sich – im Sinne einer Staatszielbestimmung – auch als Kulturstaat versteht, die Aufgabe, ein freiheitliches Kunst- und Wissenschaftsleben zu erhalten und zu fördern.“³ Zu einer dogmatischen Verfestigung dieser Idee ist es allerdings nie gekommen. In Hinblick auf die Kunstfreiheit erwähnte das Bundesverfassungsgericht nach diesen beiden Grundsatzentscheidungen den Kulturstaat als Staatszielbestimmung nur noch in einer Kammerentscheidung, mit der sie einen Anspruch auf

² BVerfGE 36, 321 (331).

³ BVerfGE 81, 108 (116).

Kulturförderung ablehnte,⁴ und in einer Senatsentscheidung zu kompetenzrechtlichen Fragen⁵ explizit.

Inhaltlich bleibt diese Kulturstaatsklausel des Bundesverfassungsgerichts damit überaus vage. Konkrete normative Wirkungen lassen sich ihr im Ergebnis nicht entnehmen. Insbesondere können keine konkreten Förderansprüche aus der Kunstfreiheit hergeleitet werden. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt allenfalls eine positive Grundtendenz hinsichtlich der Kulturförderung erkennen.

Damit unterscheidet sich die Kulturförderung verfassungsrechtlich deutlich von einer allgemeinen Medienförderung. Diese ist zwar nicht per se verfassungsrechtlich unzulässig, unterliegt aber deutlich höheren verfassungsrechtlichen Hürden.⁶ Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass jede selektive Subventionierung auf diesem Gebiet die Gefahr einer Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung durch die öffentliche Hand in sich birgt. Lediglich in Ausnahmesituationen wird eine selektive Medien-Subventionierung daher für zulässig erachtet, wenn sie eindeutig dem Zweck dient, die Pressefreiheit und die Pressevielfalt bzw. eine der anderen Medienfreiheiten und die damit verbundene Medienvielfalt zu erhalten. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt in diesen Fällen, dass jede Einflussnahme auf Inhalt und Gestaltung einzelner Medienerzeugnisse sowie Verzerrungen des publizistischen Wettbewerbs insgesamt vermieden werden. Staatliche Förderungen dürfen bestimmte Meinungen oder Tendenzen weder begünstigen noch benachteiligen. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG begründet im Förderungsbereich für den Staat vielmehr eine inhaltliche Neutralitätspflicht, die jede Differenzierung nach Meinungsinhalten verbietet.⁷ Darüber hinaus ist in solchen Fällen unabdingbare Voraussetzung für die Förderung, dass eine klare gesetzliche Grundlage vorliegt, die durch präzise Tatbestände die Bedingungen der staatlichen Hilfsmaßnahme so konkret wie möglich umschreibt, so dass für ein Ermessen der Exekutive bei Bewilligung, Durchführung und Beendigung der Förderung kein Raum bleibt.⁸ Fehlt eine solche gesetzliche Grundlage, liegt die Gefahr nahe, dass die Verwaltung versuchen wird, im Wege der Mittelverteilung die ihrer Politik nahestehenden Medien zu begünstigen.⁹ Diese besondere Neutralitätspflicht spiegelt sich auch dort wider, wo die öffentliche Hand ausnahmsweise selbst zum Medienanbieter werden darf: beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Das Demokratieprinzip verlangt hier intensive rechtliche Sicherungsmechanismen für die inhaltliche Unabhängigkeit von staatlichen Entscheidungsträgern.

⁴ BVerfG, NJW 2005, 2843 (2843).

⁵ BVerfGE 135, 155 (197).

⁶ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Lenski*, Öffentliches Kulturrecht, 2013, S. 379 f.

⁷ BVerfGE 80, 124 (134).

⁸ OVG Berlin, DVBl. 1975, 905 (907); OLG Frankfurt, NVwZ 1993, 706 (707); vgl. auch VGH München, DVBl. 2006, 1604 (1607).

⁹ OVG Berlin, DVBl. 1975, 905 (905); OLG Frankfurt, NVwZ 1993, 706 (707); *Jarass*, JuS 1980, 115 (117).

Eine vergleichbare Gefahr besteht für die Kulturverwaltung aufgrund des fehlenden unmittelbaren Bezugs zur demokratischen Willensbildung nicht. Aus diesem Grund ist nicht nur anerkannt, dass in diesem Bereich staatliche Fördermittel auch ohne spezialgesetzliche Grundlage, allein aufgrund der Bereitstellung entsprechender Mittel im Haushaltsplan und auf der Basis allgemeiner Förderrichtlinien, vergeben werden dürfen. Anders als bei einer potentiellen Mediensubventionierung ist es sowohl dem Gesetzgeber als auch der Kulturverwaltung möglich, inhaltliche Qualitätsmaßstäbe anzulegen, wenn es um die Anwendung selektiver Fördermaßnahmen geht. Während es im Rahmen des Medienrechts also verfassungsrechtlich von vorne herein ausgeschlossen ist, nach der Qualität oder der inhaltlichen Ausrichtung zu differenzieren, sind solche qualitativen Auswahlentscheidungen in der Kulturverwaltung – nicht zuletzt aufgrund des unterschiedlichen Qualitätsbegriffs – zwar nicht unbegrenzt, innerhalb des grundrechtlich gezogenen Rahmens aber grundsätzlich möglich. Schließlich unterliegt auch die staatliche Kulturveranstaltung deutlich geringeren verfassungsrechtlichen Anforderungen als die Veranstaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Insbesondere ist eine vergleichbare institutionelle Absicherung der Unabhängigkeit verfassungsrechtlich nicht gefordert.

III. Inhaltliche Wertungen und staatliche Kulturförderung – grundrechtliche Grenzen

Damit stellt sich die Frage, wie viel und welche inhaltlichen Wertungen im Rahmen einer solchen Auswahlentscheidung zulässig sind, wenn die öffentliche Hand Kulturförderung betreibt.¹⁰ Grundrechtlich ist die öffentliche Hand dabei zunächst an den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG und das daraus folgende Willkürverbot gebunden. Die Auswahlkriterien müssen sich also an sachlichen Gründen orientieren. Diese können zum einen bei der kulturellen Qualität im engeren Sinne ansetzen. Denn auch, wenn die Kunstfreiheit aus Freiheitsrecht gerade unabhängig von Qualitätskriterien gewährt ist, der Staat also im Hinblick auf die Freiheitsdimension des Grundrechts gerade nicht zwischen „guter“ und „schlechter“ Kunst unterscheiden darf,¹¹ ist doch anerkannt, dass im Förderbereich eine Qualitätsauswahl verfassungsrechtlich unproblematisch ist.¹²

Aber auch Kriterien, die nicht qualitätsbezogen sind, können zulässig sein. So kann der Staat etwa eine besondere Förderung von Kulturwerken vornehmen, die der Völkerverständigung dienen oder kunstpädagogisch besonders wertvoll erscheinen.¹³ Ebenso kann das Ansehen bestimmter Kultureinrichtungen im Ausland eine Rolle spielen. All dies sind legitime Ziele, an deren

¹⁰ Vgl. hierzu und zum Folgenden ausführlicher *Lenski*, Öffentliches Kulturrecht, 2013, S. 441 ff.

¹¹ BVerfGE 75, 369 (377); 81, 278 (291); 83, 130 (139); BVerfG, NJW 2001, 596 (597).

¹² Vgl. aus der Rechtsprechung nur BVerfGE 36, 321 (332); OVG Lüneburg, DVBl. 1972, 393 (395); NJW 1983, 1218 (1218 f.); NJW 1984, 1138.

¹³ So die Beispiele bei v. *Arnould*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VII, § 167 Rn. 83.

die Verwaltung ihre Auswahlentscheidungen zulässigerweise orientieren kann. Offensichtlich unzulässig ist hingegen, wie ein aktueller Fall aus dem Berliner Senat zeigt, die Auswahl anhand von parteipolitischen Kriterien im Hinblick auf die Antragstellenden.

Unzulässig sind Auswahlkriterien hingegen dann, wenn sie darauf abzielen, das individuelle künstlerische Handeln in eine bestimmte, staatlich vorgegebene Richtung zu lenken. Auch hier zeigt sich wiederum die strukturelle Nähe der Kunstfreiheit zur Meinungsfreiheit bzw. ihre Eigenschaft als Kommunikationsgrundrecht. Weder in der Eingriffsdimension noch in der Förderdimension darf der Staat wertend in den Ausdrucksprozess eingreifen, dessen sich der Künstler bedient. Eine solche unzulässige Wertung liegt dabei dann vor, wenn die Grenzen dessen verlassen werden, was Art. 5 Abs. 2 GG mit der „Allgemeinheit“ eines Gesetzes bezeichnet. Wenn daraus für die Meinungsfreiheit folgt, dass nur eine solche Regelung ein allgemeines Gesetz darstellt, das sich nicht gegen die in Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Rechtsgüter richtet, sondern dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsguts dient, eines Rechtsguts, das in der Rechtsordnung allgemein und damit unabhängig davon geschützt wird, ob es durch Meinungsäußerungen oder auf andere Weise verletzt werden kann,¹⁴ so ist diese Definition für den Bereich der Kunstfreiheit übertragungsfähig, aber anpassungsbedürftig. In diesem Sinne dürfen sich (Förder-)Regeln nicht gegen bestimmte künstlerische Ausdruckformen als solche richten, sondern müssen dem Schutz bzw. der Förderung eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte künstlerische Ausdrucksform zu schützenden bzw. zu fördernden Rechtsguts dienen. Dabei darf die künstlerische Ausdrucksform hier nicht mit der Werkgattung verwechselt werden, so dass eine Differenzierung etwa zwischen Werken der Literatur, der bildenden Kunst und der Musik unmöglich wäre. Auch darf die künstlerische Ausdrucksform nicht mit künstlerischen Stilrichtungen oder Schulen gleichgesetzt werden. Nach all diesen Kriterien darf bei der Förderung differenziert werden. Unzulässig ist es hingegen, wenn an den konkreten Inhalt eines Kunstwerks angeknüpft wird, und zwar sowohl auf der Ebene dessen, was durch das Kulturwerk zum Ausdruck gebracht werden soll, als auch der Formensprache, derer sich das Kulturwerk bedient.

Wenn vor diesem Hintergrund eine Qualitätsauswahl insbesondere bei der Gewährung finanzieller oder sonstiger Vorteile grundsätzlich zulässig ist, bleibt damit doch noch die Frage offen, welcher Maßstab tatsächlich angelegt werden kann, der sowohl tauglicher Rechtfertigungsgrund für die Differenzierung bei der Vorteilsgewährung ist als auch den aufgezeigten Neutralitätskriterien genügt. Einzig sachliches Kriterium zur Anlegung eines solchen Auswahlmaßstabs kann

¹⁴ BVerfGE 7, 198 (209 f.); 28, 175 (185 f.); 59, 231 (263 f.); 62, 230 (243 f.); 71, 162 (175); 111, 147 (155); 113, 63 (78 f.); 124, 300 (321 f.).

dabei die Förderung der geistigen Funktion sein, welche Kultur im Gemeinwesen erfüllt.¹⁵ Dabei muss keineswegs eine möglichst breite und umfassende Funktionserfüllung angestrebt werden, sondern es kann vielmehr zulässigerweise zwischen den verschiedenen Teilbereichen der Funktionserfüllung als Qualitätsmaßstab ausgewählt werden kann. Die Schwerpunktsetzung innerhalb der verschiedenen Funktionsbereiche stellt sich insofern als zulässige Maßnahme originärer Kulturpolitik dar. Unzulässig ist es hingegen, Kriterien anzulegen, die im Kulturförderprogramm selbst nicht von vorneherein angelegt sind.

¹⁵ Vgl. in diese Richtung auch *Huster*, Die ethische Neutralität des Staates, S. 481: die Maßstäbe müssen sich an dem Zweck orientieren, „die kulturelle Struktur des Gemeinwesens möglichst dicht, lebendig und pluralistisch zu gestalten.“