

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Kultur und Medien

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 Prämissen:

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. Indes 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. Gerade 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 Verfassungen 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 Begrenztheiten 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 idealen 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 Kunstfreiheit, 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 auswirke. Eine entsprechende Regelung wäre zwar nicht auf den Bund begrenzt, und in den Länderverfassungen finden sich bereits entsprechende Vorgaben. Dennoch ist nicht zu verkennen, 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, berechtigte 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. Indes 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 paralyisierende 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