

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Kultur und Medien

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 „Kulturhoheit“ 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 „kulturaffinen“ Grundrechten der Rundfunk-, Wissenschafts- und Kunstfreiheit, deren spezifische

subjektive Schutzrichtung unberührt bliebe. Ein Staatsziel Kultur würde gemessen 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 Wissenschafts-<sup>1</sup> und die Rundfunkfreiheit<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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,<sup>4</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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.).

<sup>3</sup> BVerfGE 159, 355 ff.

<sup>4</sup> 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 „Kulturhoheit“ 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 Kulturhoheit der Länder würde insoweit beeinträchtigt, Vielfalt ginge durch unnötige Zentralisierung verloren.

(Prof. Dr. Klaus Gärditz)