

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Kultur und Medien

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“

*Privatdozent Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau · Rechtsanwalt*

---

An das  
Sekretariat des Ausschusses für Kultur und Medien  
Deutscher Bundestag

18. September 2023

Vorab per E-Mail: [bueroleitung.kulturausschuss@bundestag.de](mailto: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“ klargestellt. 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 Nachtschlaf), sondern auch die Kultur Verfassungsrang hat.

Das nächste Problem ist dann freilich die Gesetzgebungskompetenz. Das Grundgesetz konstituiert eine föderale Ordnung, in der jedenfalls „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ von der Selbstbestimmungsgarantie (*vulgo* „Ewigkeitsgarantie“) des Art. 79 Abs. 3 GG umfaßt wird. Was auch immer das genau bedeutet, *de constitutione lata* liegt die Kulturhoheit – 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 Bundesebene, auch wenn sie offenbar dem „Geist des Grundgesetzes“ kaum entspricht, kann man aber immerhin noch der Selbstorganisationsgewalt der Regierung 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 einfach lassen? Es kommt außerdem noch hinzu, daß das Bundesverfassungsgericht 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 Bundesverfassungsgericht überhaupt befugt gewesen ist, eine solche Staatszielbestimmung, 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-  
gerichts**

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 Gebieten.

(2) <sup>1</sup>Die Teilnahme an der Kultur in ihrer Vielfalt und am Sport ist dem gesamten Volk zu ermöglichen. <sup>2</sup>Zu 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) <sup>1</sup>Denkmale und andere Kulturgüter stehen unter dem Schutz und der Pflege des Landes. <sup>2</sup>Für 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 untunlich

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 rührt von der verfassungsgebenden Gewalt her (bzw. soll normhierarchy 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.