

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Kultur und Medien

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 Verfassungsebene. 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 Verfassungsrankung 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 Kunstfreiheitsgarantie 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 Kulturpflege 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 „Verfassungsslyrik“ 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 erschwerte 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: *Deppenheuer/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 eingengt, parlamentarische Kompromisse würden erschwert, politische Dynamik abgewürgt. Nicht der Vorwurf von „Verfassungslirik“ 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 Höchstrangigkeit gegenüber dem einfachen Recht ausspielen können. Das muss jedoch politisch gedacht zu einer Art „Wettlauf“ um verfassungsrechtliche Verankerung bestimmter Inhalte im Grundgesetz führen. Je mehr Staatsziele und materielle Postulate derart hochgezont 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, Gesetzgebungsaufträge. 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*