

# Verfassungsrecht als Gewissheitersatz

## Ein Kommentar zur Anhörung »Kultur als Staatsziel verankern« im Deutschen Bundestag



Foto: Stadtverwaltung Erfurt

Dr. Tobias J. Knoblich ist Dezernent für Kultur und Stadtentwicklung der Landeshauptstadt Erfurt und Präsident der Kulturpolitischen Gesellschaft

Die Debatte dreht sich im Kreis, während die Sache selbst längst entschieden ist: Deutschland ist ein Kulturstaat, weil es sich als Kulturstaat versteht und als Kulturstaat handelt. Das Grundgesetz gibt dafür bereits die Richtung vor. Im bekannten »Schallplattenurteil« des Bundesverfassungsgerichts von 1974 heißt es zum Beispiel: »Art. 5 Abs. 3 GG enthält zunächst (...) ein Freiheitsrecht für alle Kunstschaffenden und alle an der Darbietung und Verbreitung von Kunstwerken Beteiligten, das sie vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt in den künstlerischen Bereich schützt. Die Verfassungsnorm hat aber nicht nur diese negative Bedeutung. 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.«<sup>1</sup>

<sup>1</sup> BVerfGE 36, 321. In diesem Fall war Verfassungsbeschwerde dagegen eingelegt worden, dass der Umsatz von Schallplatten dem vollen Mehrwertsteuersatz unterliegt, während bei anderen Lieferungen und Leistungen im Kulturbereich teils Steuerermäßigung, teils Steuerbefreiung gelten.

### Kulturstaat im Einigungsvertrag

Darüber hinaus hat sich das Verfassungsrecht in Fragen der Kulturpolitik seit 1990 maßgeblich weiterentwickelt. Im Einigungsvertrag, Art. 35, heißt es: »In den Jahren der Teilung waren Kunst und Kultur – trotz unterschiedlicher Entwicklung der beiden Staaten in Deutschland – eine Grundlage der fortbestehenden Einheit der deutschen Nation. Sie leisten im Prozess der staatlichen Einheit der Deutschen auf dem Weg zur europäischen Einigung einen eigenständigen und unverzichtbaren Beitrag. Stellung und Ansehen eines vereinten Deutschlands in der Welt hängen außer von seinem politischen Gewicht und seiner wirtschaftlichen Leistungskraft ebenso von seiner Bedeutung als Kulturstaat ab.« Wenn sich in einschlägigen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts Deutschland lediglich als Kulturstaat versteht, ist es im Einigungsvertrag nun explizit *als ein solcher benannt*. Das 1990 entstandene Deutschland, das maßgeblich auch über seine kulturelle Identität Einheit, Bedeutung und Nimbus beansprucht, setzt neue Impulse, die im Übrigen und als Folge auch zur

Neuordnung der Bundeskulturpolitik führten.

### Stärkung der Bundeskulturpolitik und des Kulturföderalismus

Sichtbarster Ausdruck dessen war die Einführung eines/einer *Beauftragten für Kultur und Medien im Bundeskanzleramt* 1998 mit der Bündelung bis dahin verstreuter Zuständigkeiten für Kultur im Bund, ein Amt, das sich seitdem entwickelt und in seiner finanziellen Ausstattung erheblich ausgedehnt hat. Auch die Gründung einer *Kulturstiftung des Bundes* im Jahr 2002 gehört in diesen Kontext, sie geht zurück auf eine Idee von Günter Grass, die zunächst zur Gründung der *Kulturstiftung der Länder* führte und späterhin den Gestus schützens- und förderwerter Kultur von gesamtstaatlicher Bedeutung (in alter Diktion war das der Schutz nationaler deutscher Kultur) neu kanalisierte. Nicht von ungefähr keimte die Bestrebung auf, die beiden Stiftungen zusammenzuführen.

Klarer und deutlicher kann man wohl den Weg kulturstaatlicher Entwicklung nicht zeichnen. Er steht auch nicht im Widerstreit zum Kulturföderalismus, der

seinerseits – das zeigen die meisten Länderverfassungen – vom Staatsziel Kultur geprägt ist. Das Landesverfassungsrecht hat in Kulturfragen seine stärksten Impulse vom Osten Deutschlands empfangen, was das Gewicht des Einigungsvertrages, der höchstes und fortgeltendes Recht darstellt und damit neben dem Grundgesetz steht (Art. 45 Abs. 2 EV), noch steigert. Die ostdeutschen Länder fördern überdurchschnittlich die Kultur und traten durch innovative Kulturgesetzgebung hervor (Gesetz über die Kulturräume in Sachsen, Gesetz über die Errichtung des Sächsischen Kultursenats, Gesetz zur Förderung der Musikschulen im Land Brandenburg), lange bevor dies im westlichen Bundesgebiet Nachahmung erfuhr.

Es wäre folgerichtig und im Geiste der deutschen Einheit nicht nur nobel gewesen, das Grundgesetz gemäß Art. 35 EV zeitnah anzupassen. Überhaupt hätte man in Verfassungsfragen zu diesem Zeitpunkt mehr erwarten können.<sup>2</sup>

2 Vgl. Tobias J. Knoblich: In bester Verfassung? Deutsche Einheit und Verfassungskultur, in: Politik & Kultur, 4/2019, S. 17

### Juristische Redundanzen

Die Debatte um eine Kulturstaatsklausel bleibt stattdessen in alten Fahrwassern und geprägt von übergroßer Vorsicht, das Prinzip des Bundesstaats nicht zu gefährden, die Verfassung nicht zu überfrachten oder falsche Begehrlichkeiten zu wecken. Als gäbe es noch irgendetwas Neues auf kulturverfassungsrechtlicher Seite zu erkunden, breiten sich zur aktuellen Anhörung fünf von acht schriftlichen Gutachten mit juristischer Expertise aus und kauen alles wieder, was wir schon kennen. Lediglich ein Autor von ihnen, der auch kulturpolitisch erfahrene Hans-Joachim Otto, erwähnt dabei überhaupt den Einigungsvertrag und gelangt aufgrund seiner parlamentarischen Erfahrungen, die nicht zuletzt von der Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland« und einer einschlägigen Diskursroutine geprägt sind, zur klaren Einsicht, dass es nur um die Arrondierung der gesellschaftlichen Gewissheiten gehen kann. Er rekurriert dabei besonders auf das Verhältnis zwischen den natürlichen und kulturellen Lebensgrundlagen, die die Verfassung komplementär im Sinne von Staatszielen hervorheben sollte. Als

könnte man mit einem Staatsziel Kultur die Verfassung überfrachten! Luzide auch seine praktische Einordnung: »Ein Staatsziel Kultur kann zwar keine individuellen Förderansprüche begründen, es macht die Kulturförderung auch nicht etwa zu einer kommunalen Pflichtaufgabe. Vielmehr verstärkt ein Staatsziel die Wertigkeit von Kunst und Kultur und beeinflusst damit sowohl die Zivilgesellschaft, Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen als auch Haushaltsspielräume auf allen politischen Ebenen.«<sup>3</sup>

Gerade die völkerrechtlichen Erfahrungen um die Entstehung des *UNESCO-Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen* sollten uns gezeigt haben, wie wichtig der Nimbus eines Kulturstaats ist, der das Recht auf eine nationale Kulturpolitik durchsetzen will. Jetzt erst recht ist formale Klarheit gefragt, schließlich wird der globale Druck auf meritorische Güter in Zeiten des

3 Hans-Joachim Otto, BT-Ausschussdrucksache 20(22)76 zur Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien vom 20.09.2023, S. 8

ästhetischen Kapitalismus künftig nicht geringer werden.

### Verfassungskultur – politische Kultur

Kontrastiert werden solche Einsichten durch einen Föderalismus-Puritanismus, den der Gutachter Klaus F. Gärditz repräsentiert, indem er gewichtig vorträgt, dass durch ein Staatsziel Kultur durchaus die Kulturhoheit der Länder »beeinträchtigt« werde; zugleich ginge eine »dysfunktionale Wirkung« für den Gesamtstaat von ihm aus, da diesem etwas aufgebürdet würde, was er regulativ nicht ausfüllen könne.<sup>4</sup> Recht als normative Wissenschaft ohne Rückbindung an die Verfassungskultur muss zur spröden Schablone werden. Verfassungskultur ist dabei nicht nur der Niederschlag der politischen Kultur in Verfassungstexten, sondern auch die Art und Weise, wie Verfassungen gelebt werden.<sup>5</sup> Das Grundgesetz von 1949 stellt freilich ein hohes Gut dar, die veränderte Verfassungsrealität seit 1990 aber nicht minder. Natürlich hat der Gesamtstaat kulturpolitisch eine durchaus andere Bedeutung als in der jungen Bundesrepublik, ja die gesamte Kulturpolitik hat sich fundamental geändert. Über föderalistische Praxis ließe sich ähnliches sagen. Der Zwischenbericht der Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland«, der sich vor fast zwanzig Jahren komplett der Staatszielbestimmung zugewandt hatte, war da deutlich weiter.<sup>6</sup> Heute aber geht es, völlig klar, nicht nur um die Sache, sondern auch um aktuelle Politik. Das ist die Stunde der Bedenkenräger.

### Kulturbegriff: Maß der Empirie

Besonders erstaunt die Sorge insbesondere der Juristen, dass der Kulturbegriff zu unbestimmt sei. Leider streifen auch andere Gutachter diese Verunsicherungsrhetorik, wenngleich mit differenter Motivation. Bonaventure Soh Bejeng Ndikung etwa spricht davon, dass Kultur dynamisch, nicht statisch sei<sup>7</sup>, während Susanne Binas-Preisendörfer die Komplexität und Vielstimmigkeit von Kultur in der Staatszielbestimmung

wiederfinden möchte<sup>8</sup>, die Ndikung ebenfalls befürwortet. Nachvollziehbar ist das Anliegen, Kultur so proklamieren zu wollen, dass sie als ein inklusives, plurales Gut erkennbar wird und nicht zur exklusiven deutschen Leitkultur regrediert. Dabei wird Kultur immer ein deutungsbedürftiger Begriff bleiben, der Verbindungen wie Abgrenzungen gleichermaßen bewirkt, sich von vorn herein allzu großer Klarheit entzieht: »Kultur kann nie völlig eine Sache des Bewusstseins werden – unser bewusstes Erleben erschöpft sie nicht; und sie lässt sich nicht planen, weil sie ja auch der unbewusste Untergrund all unseres Planens ist.«<sup>9</sup>

Im Grundgesetz von »Kultur in ihrer Vielfalt« zu sprechen, wie es im Koalitionsvertrag vorgeschlagen wird, scheint mir daher mehr ein juristischer Fingerzeig, denn eine echte Notwendigkeit. Hier gab Peter Häberle aus juristisch-kulturwissenschaftlicher Sicht bereits vor längerer Zeit wichtige Hinweise. Grundlage des Kulturverfassungsrechts sei freilich das offene Kulturkonzept, das »Kultur für alle« und »Kultur von allen« als empirische Größe und normative Leitlinie ernst nimmt. Die kulturelle Vielfalt »lebt aus dem gerade »im« Bundesstaat ausgebauten Kulturverfassungsrecht mit seinen Elementen der kulturellen Freiheit, des kulturellen Pluralismus, der kulturellen Gewaltenteilung: Dieses offene Kulturverständnis ist Konsequenz der pluralistischen Struktur des politischen Gemeinwesens.«<sup>10</sup> Das heißt, es gilt stets der Kulturbegriff, der die Kulturpolitik des Staates (und der Kommunen) maßgeblich bestimmt. Wie sollte es auch anders sein? Die Programmatik prägt die Politik und damit das herrschende Verständnis von Kultur auch in der Verfassung. Völlige Klarheit bringt das allerdings nie, es bleibt ein Prozess, den wir gestalten. Wollen wir die »Kultur in ihrer Vielfalt«, müssen wir sie mit den uns zur Verfügung stehenden Instrumenten umsetzen. Das Staatsziel Kultur wird uns diese Aufgabe nicht abnehmen, es kann den Staat aber in Hinblick auf diese Sphäre stark gründen.

### Keine Angst vor dem Kulturstaatsbegriff

Wie immer in Zukunft die gewiss anhaltende Debatte über ein Staatsziel Kultur im Grundgesetz weiter- und ausgehen mag – momentan ist mit einer notwendigen Zweidrittelmehrheit in Parlament und Bundesrat eher nicht zu rechnen –, der Kulturstaatsbegriff bleibt für manche ein zumindest sperriger. Dennoch: Ein Staatsziel Kultur lässt uns – auch ausgehend vom Einigungsvertrag – vom Kulturstaat sprechen, und auch ohne Staatszielbestimmung kursiert der Begriff mit Gewicht in der politischen Rede. Immer wieder wird er dabei als zu normativ oder obrigkeitlich gebrandmarkt, als sei der Begriff gepolt wie ein Magnet. Ich plädiere auf Grundlage der nüchternen Analyse Otmar Jungs für einen deskriptiven Umgang mit ihm im Sinne eines Staates, der die Kultur schützt und fördert. Da »der Kulturstaatsbegriff keine feststehende Größe ist, sondern einen je auf den korrespondierenden Rechtsstaatsbegriff zugeschnittenen Inhalt annimmt«<sup>11</sup> (was für viele Begriffe gilt), kann er sehr wohl und ohne Hypothesen als Haltungsbezug des demokratischen Rechtsstaats an dessen Seite treten und nützlich sein.

Es lohnt, auch den bekanntesten Verfechter des Kulturstaatsbegriffs neu zu lesen. Bestimmte Sätze kommen uns bekannt vor: »Freiheit der Kultur« heißt nicht nur Freiheit vom Staat, sondern zugleich Freiheit durch den Staat. Kulturstaat ist der Staat nur, wenn er die Kultur in seine tätige Obhut nimmt. Gerade das Bekenntnis zur freien Entfaltung der autonomen Kultur zwingt den Staat zur dienenden Intervention.«<sup>12</sup> Im Schallplattenurteil klingt dies wider.

Vielleicht nimmt der *Deutsche Bundestag* neben der eher ernüchternden Anhörung noch die Petition »Kultur ins Grundgesetz«<sup>13</sup> zur Kenntnis und besinnt sich der schon einmal gewonnenen Einigkeit, einen eigenen Artikel 20 b einzufügen: »Der Staat schützt und fördert die Kultur«. Praktisch entschieden ist es schon, es wäre aber schön, dies auch in aller Klarheit zu lesen. ■

4 Vgl. Wortprotokoll der 41. Sitzung des BT-Ausschusses für Kultur und Medien (Protokoll Nr. 20/41) vom 20.09.2023, S. 10 f.

5 Vgl. Peter Häberle: Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, Berlin 1998, S. 90 ff.

6 Vgl. Deutscher Bundestag: Zwischenbericht der Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland«, BT-Drucksache 15/5560 vom 01.06.2005, zu Formulierungsvorschlägen insb. S. 16 ff.

7 Vgl. Wortprotokoll, a.a.O., S. 7

8 Vgl. Susanne Binas-Preisendörfer, BT-Ausschussdrucksache 20(22)/73 zur Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien vom 20.09.2023, S. 4

9 T. S. Eliot: Beiträge zum Begriff der Kultur (1948), Frankfurt/M. 1949, S. 125

10 Häberle, a.a.O., S. 26 f.

11 Otmar Jung: Zum Kulturstaatsbegriff, Meisenheim am Glan 1976, S. 49. Vgl. auch Max-Emanuel Geis: Kulturstaat und kulturelle Freiheit. Eine Untersuchung des Kulturstaatskonzepts von Ernst Rudolf Huber aus verfassungsrechtlicher Sicht, Baden-Baden 1990, S. 260

12 Ernst Rudolf Huber: Zur Problematik des Kulturstaats, Tübingen 1958, S. 11

13 <https://www.kulturinsgrundgesetz.de/>