

# Kulturpolitik durch Recht – Recht durch Kulturpolitik

---

*Oliver Scheytt*

## Wirkungsweise der Kulturpolitischen Gesellschaft im Spiegel rechtlicher Regelungen

### Einleitung

Das Leitmotiv der Kulturpolitischen Gesellschaft lautet: Kulturpolitik ist Gesellschaftspolitik. Wie lässt sich dies in den drei wesentlichen Handlungsfeldern von Kulturpolitik, den Künsten, der kulturellen Bildung und der Geschichtskultur umsetzen? Jedes dieser Felder hat unterschiedliche Handlungslogiken und Handlungsbedarfe. Doch im Kern gibt es lediglich zwei Handlungsweisen von Kulturpolitik, die alle Felder durchziehen: (1) Kulturpolitik stellt Ressourcen zur Verfügung in Form von Finanzen und von Infrastruktur (etwa durch Bau und Erhalt von Kulturimmobilien). (2) Kulturpolitik schafft in Form von Rechtsetzung wesentliche Rahmenbedingungen zum Schutz und zur Förderung von Kunst und Kultur und der an der kulturellen Wertschöpfung beteiligten Individuen und Institutionen.

In diesem Beitrag geht es um das Wechselspiel zwischen diesen beiden Handlungsweisen im Reflex rechtlicher Begründungsmuster, woraus sich eine zweifache Perspektive für die Wechselwirkungen zwischen Kulturpolitik und Recht ergibt:

- Welche Relevanz haben bestehende Rechtsnormen, insbesondere des Verfassungsrechts, für die Fundierung von Kulturpolitik als Pflichtaufgabe sowie die Garantie einer kulturellen Grundversorgung oder auch für die Ausgestaltung der kulturellen Infrastruktur?
- Welche Relevanz hat Kulturpolitik für die Generierung von einschlägigen rechtlichen Regelungen?

Im Fokus steht jeweils, welche Argumentationslinien in den maßgeblich von der KuPoGe initiierten und begleiteten Diskursen Folgewirkungen hatten, die sich als wirkungsvolle rechtsbasierte Begründungen für Kulturpolitik erwiesen, zu einer (neuen oder verstetigten) Förderung oder auch zu (neuen) rechtlichen Regelungen in den genannten Handlungsfeldern geführt haben. Dabei soll es hier weniger um Gesetze

gehen, die als »kulturelle Ordnungspolitik« wirken (wie z.B. Urheberrecht, Steuerrecht, Denkmalschutz, Buchpreisbindung), sondern vor allem um solche Normierungen, die die Bereitstellung von zusätzlichen und direkten finanziellen Ressourcen auslösen. Exemplarisch dafür seien Kulturfördergesetze, Musikschulgesetze oder auch das Künstlersozialversicherungsgesetz genannt.

Vorab ist festzuhalten, dass der Schlussbericht der Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland«, die zwischen 2003 und 2007 jeweils durch einen Beschluss des Deutschen Bundestags in der 15. und 16. Legislaturperiode eingesetzt worden war, eine zentrale Rolle für den Nachvollzug des Wirkens der KuPoGe spielt: Denn die Kommission führte die in und von der KuPoGe in den Jahrzehnten zuvor erarbeiteten Argumentationslinien in einzigartiger Weise zusammen. Zudem gehörte eine Reihe der 22 Kommissionsmitglieder der KuPoGe (zum Teil auch dem Vorstand) an: Prof. Dr. Susanne Binas-Preisendörfer, Helga Boldt, Siegmund Ehrmann, Prof. Monika Grütters, Dr. Oliver Scheytt, Prof. Dr. Wolfgang Schneider, Prof. Dr. Dr. Thomas Sternberg und Olaf Zimmermann. Der Bericht kann bis heute als das wichtigste kulturpolitische Kompendium in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland angesehen werden. Er reflektiert die wesentlichen kulturpolitischen Leitvokabeln, die vor allem durch eine rechtlich geprägte Begründungsweise von Kulturpolitik Eingang in Argumentationslinien der KuPoGe und in die kulturelle Öffentlichkeit gefunden haben. Sie lauten:

- »Kulturelle Teilhabe« und »kulturelle Vielfalt« (Bezug zu Art. 3 GG)
- »Pflichtaufgabe Kultur« (Bezug zu den Landes- und Kommunalverfassungen, z.B. § 8 GO NRW)
- »Kultureller Trägerpluralismus«, »kooperativer Kulturföderalismus« (Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in den Art. 70 und 30 GG)
- »Kulturelle Grundversorgung«, »kulturelle Infrastruktur«, »Kulturstaat« (Bezug zur Auslegung des Art. 5 Abs. 3 GG durch das Bundesverfassungsgericht sowie zu Art. 35 Einigungsvertrag)

Letztlich finden sich diese Leitvokabeln in verschiedensten programmatischen Texten wieder: in Wahlprogrammen, Koalitionsvereinbarungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, in Kulturentwicklungsplänen und kulturpolitischen Leitlinien und schließlich auch in einschlägigen Gesetzestexten, insbesondere in Kulturfördergesetzen. Die folgenden Ausführungen dienen der Einordnung dieser Leitvokabeln in die Geschichte der KuPoGe und der Kulturpolitik in Deutschland. Zugleich werden anhand der Begriffsgeschichte wesentliche Begründungslinien für Kulturpolitik in den letzten fünf Jahrzehnten nachgezeichnet.

## Kultur als Pflichtaufgabe (die 1970er und 1980er Jahre)

Ende der 1970er Jahre begann die Debatte über die Begründung von »Kultur als Pflichtaufgabe«, insbesondere ausgelöst durch die Schrift von Peter Häberle »Kulturpolitik in der Stadt – ein Verfassungsauftrag« sowie durch Aufsätze von Ernst Pappermann (mit dem ich ab 1986 als persönlicher Referent beim Deutschen Städtetag zusammenarbei-

ten durfte). Diese Argumentationslinie beherrschte eine Zeit lang die Debatte über eine rechtliche Begründung der Kulturpolitik und der Kulturförderung, vor allem auf kommunaler Ebene. Die Pflichtigkeit der Kulturförderung wurde abgeleitet aus kommunalrechtlichen Bestimmungen sowie aus Landesverfassungen. So heißt es etwa in § 8 der Gemeindeordnung NRW: »Die Gemeinden schaffen innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen«.

Des Weiteren hat die Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Freiheit der Kunst von 1974 die Argumentation zur Begründung von Kultur als eine staatliche Aufgabe, die nicht völlig beliebig wahrgenommen werden sollte, unterstützt. Diese Interpretation ist immer wieder in Urteilen des Bundesverfassungsgerichts wiederholt worden, weshalb sie wörtlich zitiert sei: »Als objektive Wertentscheidung für die Freiheit der Kunst« stellt diese Verfassungsnorm »dem modernen Staat, der sich im Sinne einer Staatszielbestimmung auch als Kulturstaat versteht, zugleich die Aufgabe, ein freiheitliches Kulturleben zu erhalten und zu fördern« (BVerfGE 36, 321, 331; vgl. auch BVerfGE 81, 108, 116). Neben der Funktion als subjektives Abwehrrecht enthält die Kunstfreiheitsgarantie also auch eine Verpflichtung des Staates zur Förderung von Kunst und Kultur.

In der juristischen Literatur war das Argument der Pflichtaufgabe durchaus umstritten, doch in der kommunal- und kulturpolitischen Debatte wurde es über längere Zeit zum geflügelten Wort, nach dem Motto: Kultur ist keine freiwillige Leistung, sondern eine Pflichtaufgabe (noch präziser: »Selbstverwaltungspflichtaufgabe«, was bedeutet, dass es erhebliche Ermessensspielräume gibt, wie der Kulturauftrag ausgefüllt werden kann).

## Kulturelle Grundversorgung (die 1990er Jahre)

In dem Bewusstsein, dass diese Begründungsweise nicht überall Wirkung zeigte, ging es darum, eine weitere juristische Begründungslinie zu entwickeln: In der Beschäftigung mit meiner Dissertation zum Musikschulrecht bin ich auf die Fragestellung der »Pflichtigkeit« von Kulturförderung insbesondere im Feld der musikalischen Bildung eingegangen. Ende der 1980er Jahre gab es nur wenige rechtliche Regelungen zum Musikschulwesen und zur kulturellen Bildung. Hier und da tauchte allerdings bereits der Begriff »Grundversorgung« auf, welche die öffentliche Hand zu garantieren hätte. Als Vorstandsmitglied des Verbandes deutscher Musikschulen habe ich ab 1992 darauf aufbauend eine weitere juristisch inspirierte Begründungslinie entwickelt, die wir später auch bei der KuPoGe aufgegriffen haben:

Der Begriff »Grundversorgung« wurde 1986 vom Bundesverfassungsgericht im 4. Rundfunkurteil geprägt. Hier ist davon die Rede, dass »die unerläßliche ›Grundversorgung‹ Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten [ist], deren terrestrische Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen und die zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage sind«. Dies umfasse »die essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik. Darin finden der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine besondere Eigenart ihre Rechtfertigung« (BVerfGE 73, 118 – 4. Rundfunkentscheidung).

Die Figur der »kulturellen Grundversorgung« ließ sich somit in ähnlicher Weise aus Interpretationen von Verfassungsregelungen ableiten, sowohl aus der Rundfunkentscheidung als auch aus der oben genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 5 Abs. 3 GG: Der Staat hat einen öffentlichen Auftrag auszufüllen, nicht nur zum Schutz, sondern auch zur Förderung von Kunst und Kultur. So hat die juristisch begründete Vokabel »Grundversorgung« Eingang in die kulturpolitischen Diskurse und Begründungsketten gefunden.

Der Deutsche Kulturrat hat auch in Reaktion darauf einen verwandten, ebenfalls rechtlich basierten Leitbegriff in die Debatte gebracht: die »kulturelle Daseinsvorsorge«, ein Begriff aus dem Verwaltungsrecht, der dafür steht, dass der Staat nicht nur mittels Eingriffsverwaltung tätig wird, sondern auch Aktivitäten entfaltet, die dem Gemeinwohl dienen. Die öffentliche Hand unterhält demnach für die Bürgerschaft diverse Einrichtungen und Angebote, die für ein gedeihliches Leben relevant sind.

### **»Kultureller Trägerpluralismus«, »kooperativer Kulturföderalismus« (die 2000er Jahre)**

Der Begriff »Kulturhoheit der Länder« ist ebenfalls ein verfassungsrechtlich fundierter Begriff, der sich auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Aufgabenwahrnehmung sowohl in der Kultur- als auch in der Bildungspolitik bezieht. Er spielte in dieser Hinsicht bis Ende der 1990er Jahre eine tragende Rolle. Die Diskussion über die Kompetenzverteilung gewann aufgrund der Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Jahr 1990 und der verstärkten Wahrnehmung von Kulturaufgaben durch den Bund aufgrund des Einigungsvertrags an Relevanz und hatte einen Höhepunkt, als Bundeskanzler Gerhard Schröder 1998 das neue Amt des Beauftragten für Kultur und Medien geschaffen hatte. Erster Staatsminister in diesem Amt wurde Michael Naumann, und sogleich gab es eine Auseinandersetzung um die Rolle dieses Amtes auf Bundesebene. Bereits wenige Wochen nach seiner Ernennung hatte Michael Naumann im November 1998 einen seiner ersten öffentlichen Auftritte am Vorabend der Mitgliederversammlung der KuPoGe auf Zeche Zollverein. Dort umriss er, in welcher Form er dieses Amt künftig im Sinne einer neu ausgerichteten Kulturpolitik auf Bundesebene ausfüllen wollte. Nicht lange danach gab es eine auf die Verteilung der Kulturkompetenzen nach dem Grundgesetz bezogene öffentlich ausgetragene Auseinandersetzung, in der der bayerische Staatsminister für Wissenschaft, Forschung und Kunst Hans Zehetmair die Kompetenz des Bundes in kulturellen Angelegenheiten mit Verweis auf die Kulturhoheit der Länder infrage stellte. Darauf antwortete Michael Naumann: Kulturhoheit sei eine Form von »Verfassungsfolklore«. Dies war der Auftakt für eine Reihe von Diskussionen über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Kultursektor.

Die KuPoGe hat die Einrichtung des BKM begrüßt, auch in dem Bewusstsein, dass die Kulturaufgaben des Bundes jenseits der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) bis dato im Bundesinnenministerium etwa auch von Gerhart Rudolf Baum (dem späteren Ehrenmitglied der KuPoGe) mit hohem Engagement wahrgenommen worden waren. In der sich an die Einrichtung des BKM anschließenden sogenannten Entflechtungsdebatte ging es sodann um eine klarere Verteilung der Kompetenzen im Kultur-

bereich zwischen Bund und Ländern. Der Bund hatte sich nach Einrichtung des BKM zunehmend in der Kulturförderung engagiert, was nach Auffassung der Staatskanzleien der Länder zu Überschneidungen, Doppelstrukturen und Kompetenzkonflikten führte. In dieser Debatte forderten viele Akteure eine Entflechtung der Zuständigkeiten, also eine eindeutige Abgrenzung, wer für welche kulturellen Aufgaben verantwortlich ist – insbesondere bei überregional bedeutsamen Einrichtungen wie UNESCO-Welterbestätten oder bundesweiten Kulturprojekten. Julian Nida-Rümelin, der von 2001 bis 2002 Kulturstatsminister im Bundeskanzleramt war, nahm in dieser Debatte eine vermittelnde, aber auch kritische Position ein. Er betonte die Notwendigkeit einer besseren Koordination zwischen Bund und Ländern, sprach sich jedoch gegen eine vollständige Entflechtung aus. Nach Nida-Rümelin erfordern viele kulturelle Aufgaben eine gemeinsame Verantwortung – insbesondere solche, die von nationaler und internationaler Bedeutung sind. Statt einer starren Trennung plädierte er für Kooperationsmodelle, die sowohl die kulturelle Eigenständigkeit der Länder als auch die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes berücksichtigen.

Bei der Vorstellung des Jahrbuches für Kulturpolitik 2001 der KuPoGe, das dem Thema »Kulturföderalismus« gewidmet war, plädierte er im April 2002 dafür, dass der Bund Institutionen und Projekte mitfördern könne, wenn diese von nationaler oder europäischer Bedeutung seien. Vor allem bei der Zuständigkeit für Einrichtungen, die nicht der klaren Verantwortung eines Bundeslandes zuzuordnen seien – wie Stätten des UNESCO-Weltkulturerbes –, gebe es Dissens. Er warnte davor, Möglichkeiten der Kooperation zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bei der Kulturförderung einzuschränken. Oberstes Ziel der Entflechtungsdiskussion müsse sein, dass »keine einzige Kulturinstitution in Deutschland durch die Entflechtung der Verantwortlichkeiten Schaden nimmt« (Nida-Rümelin 2002: 73). Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz sei ein »typisches Beispiel für die gemeinsame Verantwortung« von Bund und Ländern.

In der Folge dieser Debatte hat die KuPoGe die Begrifflichkeiten »kultureller Trägerpluralismus« und »kooperativer Kulturföderalismus« als Leitvokabeln in Publikationen und einschlägigen Diskursen verwendet, um deutlich werden zu lassen, dass es nicht einer Entflechtung von Kompetenzen bedarf, sondern eher das kooperative Miteinander der staatlichen Ebenen kulturförderlich ist.

Insgesamt hat mit der Einrichtung des BKM und auch des Kulturausschusses des Deutschen Bundestages eine Kompetenzverschiebung begonnen, in deren Entwicklung der Bund auch finanziell eine wesentlich stärkere Rolle spielt. Das Insistieren der Länder auf ihre eigene Kulturhoheit, aufgrund derer der Bund in Kulturangelegenheiten der Länder und Kommunen keine Funktion wahrzunehmen hätte, ist heute kaum mehr anzutreffen, zumal die jeweiligen Träger meist erfreut über eine finanzielle Beteiligung des Bundes sind, ja darum sogar werben. Der Bundesanteil an der öffentlichen Kulturförderung ist in den letzten beiden Jahrzehnten somit von ca. 5 auf über 10 Prozent gestiegen.

## Von der »kulturellen Grundversorgung« zur »kulturellen Infrastruktur« (die 2000er Jahre)

Sehr erfreulich aus Sicht der KuPoGe war, dass der Einsetzungsbeschluss des Deutschen Bundestages für die Enquete-Kommission es dieser zur Aufgabe machte, die Thematik »kulturelle Grundversorgung« von Grund auf zu klären. Wörtlich heißt es im Schlussbericht (Deutscher Bundestag 2007: 36):

»Die Arbeit der Enquete-Kommission orientierte sich in der 15. Wahlperiode an den drei Schwerpunktthemen ›Die öffentliche und private Förderung von Kunst und Kultur – Strukturwandel‹, ›Die wirtschaftliche und soziale Lage der Künstlerinnen und Künstler‹ und ›Kulturlandschaft und Kulturstandort Deutschland – kulturelle Grundversorgung‹. Zu diesen Themenschwerpunkten wurde jeweils eine korrespondierende Arbeitsgruppe eingesetzt, die die gesamte Themenpalette behandelt hat.«

In den beiden ersten Jahren der Arbeit der Kommission wurde die Diskussion um die genannten Begrifflichkeiten auf eine neue Ebene gehoben, indem diese Themen sowohl innerhalb der Kommission als auch unter Hinzuziehung von externer Expertise intensiv erörtert wurden. Nach der durch die vorgezogene Bundestagswahl bewirkten Zäsur wurde die Enquete-Arbeit 2006 fortgesetzt. So zitiert der Schlussbericht die Beschlussfassung des Bundestags mit dem gegenüber dem Einsetzungsbeschluss von 2003 leicht abgewandelten Kommissionsauftrag (Deutscher Bundestag 2007: 36), der die Weiterentwicklung der Diskussion um die kulturelle Grundversorgung bereits widerspiegelt: »Die Enquete-Kommission hat die Aufgaben [...] die Fortsetzung ihrer Arbeit unter Berücksichtigung nachstehender Schwerpunktthemen vorzunehmen:

- Infrastruktur, Kompetenzen und rechtliche Rahmenbedingungen für Kunst und Kultur in Staat und Zivilgesellschaft,
- die öffentliche und private Förderung und Finanzierung von Kunst und Kultur – Strukturwandel«.

So waren die beiden zu Beginn des Beitrags skizzierten wesentlichen Handlungsweisen von Kulturpolitik (Gestaltung des einschlägigen Rechts und Bereitstellung von Ressourcen) als zentrale Arbeitsfelder für die Kommission vorgegeben. Es hatte sich schon in den ersten beiden Jahren der Arbeit herausgestellt, dass der Staat nicht allein dazu beiträgt bzw. dafür verantwortlich ist, die kulturelle Daseinsvorsorge oder Grundversorgung sicherzustellen: Viele weitere Akteure in Zivilgesellschaft und Kulturwirtschaft sind (Mit-)Träger der kulturellen Infrastruktur. Insofern musste das Modell der kulturellen Grundversorgung, dem auch der Vorwurf des Paternalismus entgegengebracht wurde, in der Begründung erweitert und auf die Leitfigur der Sicherung der kulturellen Infrastruktur neu ausgerichtet werden. Schließlich konnte der ähnlich bereits in der Argumentation für die kulturelle Grundversorgung entwickelte Vierschritt für die Begründung und Ausgestaltung der kulturellen Infrastruktur aufgegriffen und angepasst werden:

- Herausarbeiten des öffentlichen Auftrags,
- Definition von (Qualitäts-)Standards,
- Begründung von Verantwortungspartnerschaften zwischen Staat und Akteuren in Zivilgesellschaft und Wirtschaft,
- Ausgestaltung des jeweiligen Handlungsfeldes bzw. der Infrastruktur durch Ressourcen und Recht.

Damit war ein wesentliches Element der jahrzehntelangen kulturpolitischen Debatten geklärt, nämlich wie sich die Rolle des Staates im Verhältnis zur Zivilgesellschaft und Kulturwirtschaft verstehen und definieren lässt.

## Kulturstaat (seit 1990)

Das Verhältnis zwischen Kultur und Staat, das mit dem Wort »Kulturstaat« angesprochen wird, hat eine historische, eine rechtliche und eine politische Dimension, wobei sich alle drei Dimensionen wechselseitig beeinflussen. Immer geht es dabei um die Frage, welche Rolle und welches Selbstverständnis der Staat im Verhältnis zur Kultur hat, wie also Kultur durch den Staat (mit-)gestaltet wird, was mit Begriffen wie Schutz, Pflege, Förderung, Indienstnahme, Neutralität, Identität, Integration, Kulturhoheit oder kulturelle Autonomie ausgedrückt wird.

Der Begriff »Kulturstaat« hat historisch und rechtlich vielfältige Wandlungen und Interpretationen erfahren. Der einst schillernde Terminus hat in der heutigen kulturpolitischen Diskussion zunehmend an Kontur gewonnen und allmählich – wenn auch nicht immer reflektiert – Eingang in den kulturpolitischen Sprachgebrauch gefunden.

Dieser Begriff wurde unter anderem deshalb kritisiert, weil er aufgrund seiner geistesgeschichtlichen Tradition – etwa verbunden mit Johann Gottlieb Fichte, einem der Hauptvertreter des Kulturstaatsbegriffs im 19. Jahrhundert – dafür steht, dass der Staat »alle Kräfte des Individuums für die eigene Kultur in Anspruch nehmen dürfe«, was jedoch nicht so totalitär gemeint war, wie es formuliert ist. Diese Kritik hat insbesondere Max Fuchs geteilt und mit mir in einer Diskussion beim 54. Kulturpolitischen Kolloquium »Kultur in Deutschland« im Jahr 2009 dazu eine intensive Auseinandersetzung geführt (Scheytt/Fuchs 2009; Cornel 2009).

In der Tat führt der Begriff »Kulturstaat« aufgrund der Vielfalt und daraus resultierenden Unschärfe der unterschiedlichen Kulturbegriffe zu Interpretationsproblemen, denn es können Zweifel darüber entstehen, welche »Kultur« im Verhältnis Kultur und Staat damit angesprochen ist. Daher hat Max Fuchs vorgeschlagen, den Begriff »Kulturstaat« der (Rechts-)Geschichte zu überlassen.

Mit vielfältigen (rechts-)historischen Belegen hat insbesondere der Verfassungsrechtler Peter Häberle die Kulturstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland herausgearbeitet und damit schon Anfang der 80er Jahre eine breite Debatte über Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht in der Staatsrechtslehre ausgelöst.<sup>1</sup> Erneut sei

1 Grundlegend dazu sein Werk »Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht« (Häberle 1982) mit einem größeren eigenen Originalbeitrag (S. 1ff.) und zahlreichen Texten beginnend mit Gustav

darauf hingewiesen, dass der Kulturstaatsbegriff auch vom Bundesverfassungsgericht verwendet wurde, und zwar in einer Entscheidung zu Art. 5 Abs. 3 GG, die zu den am meisten zitierten Passagen in der kulturellen Literatur gehört und in diesem Kontext noch einmal wörtlich wiedergegeben wird: Diese Norm stellt als »objektive Wertentscheidung für die Freiheit der Kunst [...] dem modernen Staat, der sich im Sinne einer Staatszielbestimmung als Kulturstaat versteht, zugleich die Aufgabe, ein freiheitliches Kunstleben zu erhalten und zu fördern.« (BVerfGE 36, 321, 331)

Indes gibt es den Reflex, dass verfassungsrechtliche Festschreibungen auf Bundesebene dem Föderalismusprinzip zuwiderlaufen könnten. Dieser Reflex ist vor allem deshalb fragwürdig, weil nicht nur die gelebte Verfassungswirklichkeit, sondern vor allem die geschriebenen Verfassungstexte in Deutschland eindeutig Schutz und Pflege der Kultur als staatliche Aufgabe festschreiben, was insbesondere in den Länderverfassungen, aber auch in den Kommunalverfassungen zum Ausdruck kommt (Scheytt 2008: 183ff.).

Historisch bedeutsam und von der Verfassungsrechtslehre nicht immer hinreichend gewürdigt ist zudem, dass eine Bestimmung mit Verfassungsrang auf Bundesebene seit 1990 existiert, die zwar nicht im Grundgesetz, aber im Einigungsvertrag enthalten ist. Dort heißt es in Art. 35 Abs. 1: »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.« Und weiter in Abs. 3: »Die Erfüllung der kulturellen Aufgaben einschließlich ihrer Finanzierung ist zu sichern, wobei Schutz und Förderung von Kultur und Kunst den neuen Ländern und Kommunen entsprechend der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes obliegen«. Mit diesem Text des Einigungsvertrags wird das Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland als Kulturstaat konstituiert.<sup>2</sup> Die Bestimmungen des Einigungsvertrags gelten auch als Verfassungsrecht, haben daher den höchstmöglichen Rang in der Rechtsquellenhierarchie. Nicht von ungefähr wird auf die kulturellen Wurzeln und Traditionen in dem Moment zurückgegriffen, als sich die Bundesrepublik Deutschland mit der Wiedervereinigung als wieder zusammengewachsener, größerer und einheitlicher Staat neu konstituiert.

Wenn also der Terminus »Kulturstaat« verwendet wird, so wird damit insbesondere das Selbstverständnis, das Leitbild in der und für die Bundesrepublik Deutschland auch in einem europäischen und internationalen Zusammenhang angesprochen: Unser staatliches Gemeinwesen hat einen Kulturauftrag, der als Kulturgestaltungsauftrag zu verstehen ist. Die Bundesrepublik Deutschland ist politisch und verfassungsrechtlich nicht nur als Rechtsstaat und Sozialstaat, sondern auch als Kulturstaat zu verstehen. Aus einem solchen Verständnis erwachsen noch keine subjektiven Rechte des Einzelnen.

---

Radbruch aus dem Jahre 1927 über Ernst Rudolf Huber (1958), Adolf Arndt (1960), Helmut Schelsky (1963), Georg Picht (1964), Ralf Dahrendorf (1965) bis hin zu Hans Maier (1972) und Adolf Muschg (1977).

2 Dazu Norbert Lammert: »Das Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland als Kulturstaat hat im Einigungsvertrag, also im Kontext der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands, erstmals ausdrücklich seinen verfassungsrelevanten Ausdruck gefunden.« (Lammert 2004: 14)

Angesprochen ist damit indes sehr klar, dass sich die Bundesrepublik Deutschland, der Bund, die Länder und die Kommunen kulturellen Aufgaben widmen (müssen).

Eine kulturelle Staatszielbestimmung im Grundgesetz würde dieses Bewusstsein und Selbstverständnis (föderalismusneutral) stärken. Die Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland« hat daher dem Deutschen Bundestag einstimmig empfohlen, Kultur als Staatsziel im Grundgesetz zu verankern und das Grundgesetz um einen Art. 20 b mit folgender Formulierung zu ergänzen: »Der Staat schützt und fördert die Kultur« (Deutscher Bundestag 2007: 68). In der Kulturpolitischen Gesellschaft wurde diese Empfehlung intensiv diskutiert. Dies führte schließlich dazu, dass eine entsprechende Forderung im aktuell noch gültigen Grundsatzprogramm aus dem Jahr 2012 aufgenommen wurde.

Eine kulturelle Staatszielbestimmung in der geschriebenen Verfassung würde Klarheit schaffen, da diese als Verfassungsnorm mit rechtlich bindender Wirkung der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung der Kulturförderung vorschreiben würde. Als Direktive für staatliches Handeln würde sie auch bei der Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften Wirkung entfalten können. Wörtlich heißt es dazu im Schlussbericht der Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland« des Deutschen Bundestages:

»Allerdings lässt sich daraus ein Kulturgestaltungsauftrag ableiten, der auch Bund, Länder und Kommunen – ebenso wie bereits die in den meisten Landesverfassungen enthaltenen Kulturstaatsklauseln – generell in die Pflicht nimmt. Aus der kulturellen Staatszielbestimmung und den entsprechenden Vorschriften in den Landesverfassungen kann die Sicherung einer ›kulturellen Grundversorgung‹ hergeleitet werden, deren Ausprägung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse konkretisiert werden muss. Schon aus Art. 28 Abs. 2 GG ergibt sich in Verbindung mit den einschlägigen Vorschriften der Gemeindeordnungen zur Berücksichtigung des kulturellen Wohls der Einwohner bei der Ausgestaltung des Systems an öffentlichen Einrichtungen (z.B. § 10 Abs. 2 Satz 1 GO Baden-Württemberg, § 8 Abs. 1 GO NRW, § 2 Abs. 1 Satz GO Sachsen-Anhalt) ein entsprechender ›Infrastrukturauftrag‹, der auch von den Gegnern einer kulturellen Staatszielbestimmung im Grundgesetz [...] anerkannt worden ist. Freiwilligkeit kann nicht als Beliebigkeit verstanden werden.« (Deutscher Bundestag 2007: 79)<sup>3</sup>

Die Kulturpolitik hätte damit auf allen Ebenen des Kulturstaates Deutschland eine Norm, auf die sie sich bei der Vorbereitung und Durchführung von politischen Entscheidungen berufen könnte. Es ist zu wünschen, dass der Deutsche Bundestag mit der erforderlichen Mehrheit eine entsprechende Verfassungsänderung beschließt.

3 Damit hat die Enquete-Kommission deutlich gemacht, dass die Gewährleistung einer »kulturellen Grundversorgung« als konkrete Ausprägung der Wirkung einer Kulturstaatsklausel angesehen werden kann (vgl. dazu auch Scheytt 2005: Rn. 127ff.).

## Kulturfördergesetze

Durch die Debatte im Enquetebericht, aber auch später in der KuPoGe wurde die Frage immer lauter, welche Bereiche von Kunst und Kultur auch einer einfachgesetzlichen Regelung zugeführt werden könnten, um die Förderung von Kunst und Kultur generell verbindlich zu regeln jenseits der vorhandenen Spezialgesetze wie Denkmalschutz- oder Archivgesetze, die dem Kulturgutschutz dienen. Außer Betracht bleiben hier diejenigen gesetzlichen Bestimmungen, die als kulturelle Ordnungspolitik eingeordnet werden können und mitunter auch nur mittelbar, aber doch beachtliche Wirkung entfalten, wie etwa das Urheberrechtsgesetz, steuerrechtliche Regelungen zur Gemeinnützigkeit oder die Buchpreisbindung. Von Bedeutung dafür sind zum einen solche Gesetze, die die kulturelle Bildung regeln, wie z.B. Weiterbildungs- oder Musikschulgesetze, die in den Diskussionen und Forderungen der KuPoGe indes keine zentrale Rolle gespielt haben. Doch hat die Argumentation zur Sicherung der kulturellen Grundversorgung und zur Vermessung des Feldes der kulturellen Bildung, die im Enquete-Bericht auch angesichts des Kapitelumfangs (über 40 Seiten) eine wesentliche Rolle gespielt hat, dazu beigetragen, dass die Länder mit einschlägiger Gesetzgebung aktiv geworden sind. Dies hat eine Debatte zum Erlass von Bibliotheks- und Musikschulgesetzen ausgelöst, und so hat in den folgenden Jahren eine Reihe von Ländern derartige Regelungen getroffen und sind etwa der Forderung der Enquete-Kommission zum Erlass von Bibliotheksgesetzen gefolgt; diese gibt es mittlerweile etwa in Niedersachsen, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Exemplarisch genannt seien auch die Musikschulgesetze in Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen, nachdem bereits Brandenburg in den 1990er Jahren vorangegangen war.

Im Folgenden soll abschließend auf solche Gesetze eingegangen werden, die auf die Förderung von Kunst und Kultur abzielen und hier als »Kulturfördergesetze« bezeichnet werden.

Ein älteres Gesetz dieser Art ist das Sächsische Kulturraumgesetz, das bereits 1993 vom Sächsischen Landtag beschlossen wurde und am 1. August 1994 in Kraft trat. Es war das erste Gesetz in Deutschland, das die Kulturpflege ausdrücklich als Pflichtaufgabe der Gemeinden und Landkreise definierte. So heißt es in § 2 Abs. 1: »Im Freistaat Sachsen ist die Kulturpflege eine Pflichtaufgabe der Gemeinden und Landkreise.« Damit wurde ein kulturpolitischer Paradigmenwechsel eingeleitet, der die Kultur aus dem Bereich der freiwilligen Leistungen herauslöste und strukturell absicherte.

Intensiv und unmittelbar mitgewirkt hat die KuPoGe mit einigen Mitgliedern an der Erarbeitung des ersten umfassenden Kulturfördergesetzes eines Bundeslandes der Bundesrepublik Deutschland, dem Kulturfördergesetz Nordrhein-Westfalen (KFG NRW), das 2014 in Kraft trat<sup>4</sup> (siehe den Beitrag von Peter Landmann in diesem Buch). Es hatte eine wichtige strukturierende Wirkung auf die Kulturpolitik des Landes und wurde 2022 durch das umfassendere Kulturgesetzbuch NRW weiterentwickelt, das viele der Grundideen des KFG aufgriff und ausbaute. Die zentralen Regelungsbereiche und

4 In der unter der Leitung von Abteilungsleiter Peter Landmann wirkenden Arbeitsgruppe waren für die KuPoGe Kurt Eichler, Oliver Scheytt und Norbert Sievers vertreten.

Wirkungen des KFG und des Kulturgesetzbuches lassen sich stichwortartig wie folgt benennen:

- **Rechtliche Verankerung der Kulturförderung:** Das Gesetz schuf erstmals eine gesetzliche Grundlage für die Kulturförderung in NRW und machte sie damit transparenter und planbarer.
- **Stärkung der kulturellen Bildung:** Das Gesetz betont die Bedeutung kultureller Bildung und fördert Einrichtungen wie Musikschulen, Bibliotheken und soziokulturelle Zentren.
- **Verbindlichkeit und Planungssicherheit:** Durch das Gesetz werden Förderkriterien und Verfahren klar definiert, was zu mehr Verlässlichkeit für Kulturschaffende führte.
- **Soziale Absicherung von Künstler\*innen:** Das Gesetz legte den Grundstein für eine bessere soziale und wirtschaftliche Lage von Künstlerinnen und Künstlern, was später im Kulturgesetzbuch weiter ausgebaut wurde.
- **Kooperation und Vernetzung:** Das Gesetz enthält Regelungen für die Zusammenarbeit zwischen Land, Kommunen und freien Trägern, insbesondere durch regionale Kulturkonferenzen und Förderstrukturen.

Das KFG NRW wurde bundesweit als Modell für eine moderne, gesetzlich abgesicherte Kulturförderung wahrgenommen. Nordrhein-Westfalen hat nach relativ kurzer Zeit einen weiteren Meilenstein in der Entwicklung einfachgesetzlicher Regelungen zur Förderung von Kunst und Kultur gesetzt und das Kulturgesetzbuch Nordrhein-Westfalen (KulturGB NRW) am 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt. Es stellt eine Weiterentwicklung und Zusammenführung des Kulturfördergesetzes dar, indem es erstmals alle kulturbezogenen Regelungen in einem einzigen Gesetzeswerk mit dem Ziel vereint, mehr Übersichtlichkeit, Transparenz und Kohärenz in der Kulturpolitik zu schaffen. Zu den wesentlichen Regelungsgegenständen zählen:

- **Stärkere soziale Absicherung von Künstler\*innen:**
  - Einführung von Honoraruntergrenzen bei öffentlich geförderten Projekten
  - Förderung von mehr Festanstellungen im Kulturbereich
- **Verbindliche Regelungen für Musikschulen und Bibliotheken:**
  - Klare gesetzliche Grundlagen für die Förderung und Qualitätssicherung dieser Einrichtungen
  - Stärkung ihrer Rolle in der kulturellen Bildung
- **Förderung ländlicher Räume und Dritter Orte:**
  - Besondere Akzente auf kulturelle Infrastruktur im ländlichen Raum
  - Unterstützung von ehrenamtlichen Initiativen und neuen Kulturorten
- **Nachhaltigkeit und Provenienzforschung:**
  - Verankerung von ökologischen und ethischen Standards in der Kulturförderung
  - Förderung der Aufarbeitung kolonialer Kontexte in Museen und Sammlungen
- **Abbau bürokratischer Hürden:**
  - Vereinfachung von Förderverfahren
  - Mehr Planungssicherheit und Transparenz für Kulturschaffende

## Fazit

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die in der KuPoGe erarbeiteten und in den kulturpolitischen Diskurs eingebrachten rechtlichen Begründungslinien erhebliche Wirkung gezeigt haben. Die in der KuPoGe entwickelten Argumentationslinien sind von den Akteurinnen und Akteuren in ihre jeweiligen Bereiche weitergetragen worden, so wie dies beispielhaft an der Enquete-Kommission und bei der Erarbeitung des Kulturfördergesetzes NRW deutlich gemacht werden konnte. Insoweit ist ein Multiplikatoreffekt festzustellen, der auch an Koalitionsvereinbarungen und Wahlprogrammen der Parteien auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene nachgewiesen werden könnte. Der Deutsche Kulturrat hat ebenfalls eine Reihe dieser Debatten aufgegriffen und weitergetragen und vor allem im Bereich der kulturellen Ordnungspolitik, also bei der die Kunst und Kultur betreffenden Gesetzgebung (z.B. KSVG, UrhG, Steuergesetze), Wirkungen erzielt.

Eine besondere Rolle in den kulturpolitischen Debatten spielten die Leitvokabeln »Pflichtaufgabe«, »Grundversorgung«, »kulturelle Infrastruktur«, »kooperativer Kulturföderalismus« und »Kulturstaat«, die in vielen KuPoGe-Publikationen diskutiert worden sind.<sup>5</sup> All diese Begrifflichkeiten haben stets einen verfassungsrechtlichen Bezug. In den letzten Jahren hat die Kulturpolitik auch den Erlass einfachgesetzlicher Regelungen zur Förderung von Kunst und Kultur bewirkt. Dies zeigt, dass das »lange Bohren dicker Bretter« in der Kulturpolitik zu konkreten Erfolgen führen kann.

Es bleibt Aufgabe der KuPoGe, solche Argumentationen auch für die Zukunft der Kulturpolitik zu entwickeln, um durch ihren Nachvollzug und ihre Verbreitung eine Wirkung für den Schutz und die Förderung von Kunst und Kultur erzielen.

## Literatur

- Cornel, Hajo (2009): »Kulturstaat« vs. »Kulturgesellschaft«? Zur Debatte zwischen Oliver Scheytt und Max Fuchs«, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Heft 124, I/2009, S. 36–37
- Deutscher Bundestag (2007): *Schlussbericht der Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland«*, Drucksache 16/7000 (11.12.2007)
- Häberle, Peter (1982): *Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft (WBG)
- Lammert, Norbert (2004): »Kulturstaat und Bürgergesellschaft«, in: ders. (Hg.) (2004), *Alles nur Theater? Beiträge zur Debatte über Kulturstaat und Bürgergesellschaft*, Köln: DuMont, S. 14
- Nida-Rümelin, Julian (2002): »Perspektiven des Kulturföderalismus in Deutschland«, in: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hg.), *Jahrbuch für Kulturpolitik 2001*, Thema: Kulturföderalismus, Bonn/Essen: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V./Klartext Verlag, S. 63–74
- Scheytt, Oliver; Max Fuchs (2009): »Der Politikbegriff des Enquete-Berichts. Ein Streitgespräch«, in: Albert Drews (Hg.), *»Kultur in Deutschland« – was ist geschehen, wie geht*

5 Siehe dazu etwa die Heftscherpunkte »Was ist »Kulturelle Grundversorgung«?« und »Kulturverankern« der Kulturpolitischen Mitteilungen, Heft 106 (II/2004) und Heft 107 (III/2004).

- es weiter? Aufgaben der Kulturpolitik nach dem Erscheinen des Bundestags-Enquete-Berichts*,  
 Loccumer Protokolle 06/09. Rehburg-Loccum: Ev. Akademie Loccum, S. 83–105
- Scheytt, Oliver (2008): »Kulturverfassungsrecht – Kulturverwaltungsrecht«, in: Armin Klein (Hg.) (2008), *Kompendium Kulturmanagement. Handbuch für Studium und Praxis*, 3. Auflage, München: Vahlen, S. 181–203
- Scheytt, Oliver (2005): *Kommunales Kulturrecht. Kultureinrichtungen, Kulturförderung und Kulturveranstaltungen*, München: C.H. Beck
- Zimmermann, Olaf (Hrsg.), *Wachgeküsst – 20 Jahre neue Kulturpolitik des Bundes 1998–2018*, Berlin 2018.