Erster Beratungsgegenstand:

Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen

1. Bericht von Professor Dr. Udo Steiner, Regensburg

Inhalt

	8	eite
I.	Kultur, Kulturstaat, Kulturauftrag – Begriffliche und thematische Vororientierung	8
	 Kulturbegriffe im geltenden Recht Schwerpunktbildung: "Kunst und Kultur" als Gegenstand des 	8
	Kulturauftrags	11
II.	Kulturauftrag: Auftragsnormen und Auftragnehmer (Stichproben)	12
	1. Öffentliche Kulturverantwortung aus verfassungsrechtlicher Sicht	
	 Kulturauftrag durch Kulturfach- und Kulturförderungsgesetze? Altes und Neues zur kompetentiellen Verteilung öffentlicher Kultur- 	17
	verantwortung	19
	4. Kulturverantwortung in freier Trägerschaft	25
III.	Öffentliche Förderung von Kunst und Kultur - Exemplarisches und	
	Singuläres	
	 Selbstverständnis und Praxis der öffentlichen Kulturförderung Materielle Verfassungsleitlinien der öffentlichen Kunst- und Kultur- 	
	politik	28
	öffentlicher Kunst- und Kulturförderung	35
IV.	Zur "Kulturstaatsfrage" in der Bundesrepublik Deutschland	38
	1. Grundgesetz und "Kulturkiausel"	38
	2 Die qualitative" Klammerfunktion des Kulturbegriffs	40

I. Kultur, Kulturstaat, Kulturauftrag — Begriffliche und thematische Vororientierung

1. Kulturbegriffe im geltenden Recht

Wer über Kultur spricht, muß zäh beginnen. An der Begriffsfrage führt auch die Suche nach dem "Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen" nicht vorbei. Deshalb an den Anfang die Feststellung: Der Kulturbegriff variiert im Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland nach Normen und Normzusammenhängen. Zwei Grundverwendungsweisen lassen sich herausarbeiten. Mit der soziologischen Bestimmung von Kultur als Inbegriff der typischen Lebensformen. Werteinstellungen und Verhaltensweisen innerhalb der Gesellschaft¹ nehmen die Rechtsordnung und ihre Interpreten an zahlreichen Stellen Kontakt auf. Den Topos der kulturellen Grundnormen bemüht das Bundesverfassungsgericht in seiner religionsrechtlichen Rechtsprechung², aber auch bei der Auffüllung zivilrechtlicher Wertbegriffe³. Ein soziologisch erweiterter Kulturbegriff liegt auch dem gegenwärtigen Konzept der Auswärtigen Kulturpolitik zugrunde⁴. Sport und Jugendaustausch können dadurch zwanglos in die Pflege der kulturellen Beziehungen zu auswärtigen Staaten einbezogen werden. Nach wie vor dominiert aber im öffentlichen Recht ein meist als "enger" bezeichneter Kulturbegriff. Seine juristische Anwendungsfähigkeit gewinnt er aus der von der Rechtsordnung immer wieder bestätigten Übereinkunft, daß sich in ihm bestimmte,

¹ Statt Einzelnachweisen zu den Kulturbegriffen: *I.-M. Greverus*, Art. Kultur, in: Kulturpolitisches Wörterbuch, hrsg. v. W. R. Langenbucher u. a., 1983, S. 344 ff.; W. Perpeet, Art. Kultur, Kulturphilosophie, in: Historisches Handwörterbuch d. Philosophie, hrsg. v. J. Ritter u. K. Gründer, Bd. 4, 1976, Sp. 1309 ff.; W. Schneemelcher, Art. Kultur, in: Evang. StL, 2. Aufl. 1975, Sp. 1409 ff.

² Siehe etwa *BVerfGE* 41, 29 (52, 64); 41, 65 (84f.); 52, 223 (237); vgl. auch noch *BVerfGE* 5, 85 (379 – zur politisch-sozialen Kultur) und *BVerfGE* 28, 243 (258 – zu Art. 4 Abs. 3 GG).

³ BVerfGE 7, 198 (206).

⁴ Zur Konzeptionsfrage in der Auswärtigen Kulturpolitik siehe "Grundsätze und Ziele der auswärtigen Kulturpolitik", Stellungnahme der Bundesregierung 1977 u. 3, abgedr. in: Auswärtiges Amt. Abteilung für auswärtige Kulturpolitik, Dreijahresbericht 1978–80, o.J. Aus der Literatur vgl. W. G. Grewe, Die Bedeutung der Kulturpolitik im Arbeitsfeld einer Botschaft, in: K. Düwell/W. Link, Deutsche auswärtige Kulturpolitik seit 1871, 1981, S. 156 (164); Link, Thesen über Mittlerorganisationen in den Deutschen Auswärtigen Kulturbeziehungen, a.a.O., S. 262 (270f.); H. Peisert, Die auswärtige Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. 51 ff.; H. Quaritsch, Probleme der Selbstdarstellung des Staates, 1977, S. 32 f.

meist zum Staat in einer (in sich wieder sehr differenzierten⁵) Sonderbeziehung stehende Bereiche geistig-schöpferischer Betätigung des Menschen zusammenfinden, unbestritten Wissenschaft, Bildung und Kunst⁶. An diesem Begriffsgebrauch orientiert sich die staatsrechtliche Terminologie ("Kulturverfassungsrecht", "kulturelle Grundrechte"), aber auch der Gesetzgeber, etwa bei der Ausformung von "Grundsätzen" der Landesplanung⁷.

Selten wird vermerkt, daß sich in der Begriffskombination "Kunst und Kultur", auch "Kunst- und Kulturpflege", ein Teil des engeren Kulturbegriffs durch Ausklammerung von Bildung, Wissenschaft und Religion abgespalten hat8. Es verbleiben vor allem Kunst in ihren klassischen und modernen Sparten, in freier und angewandter Form einschließlich der Volks- und Laienkunst⁹, bildungs-, wissenschafts- und kunstverwandte Sparten wie Archiv-, Museums- und Bibliothekswesen, Erwachsenenbildung, ferner Denkmals-, Landschafts-, Brauchtums- und Heimatpflege. Auch die Begriffsbildung "Kunst und Kultur" ist inzwischen in der Rechtsordnung – Beispiel: "kulturelle Einrichtungen" auf der Ebene landesplanerischer Zielsetzungen¹⁰ – und in der Staatspraxis – Beispiel: Projekt "Nationalstiftung für Kunst und Kultur"11 – inzwischen heimisch geworden. Ein Sprachgebrauch, der im Zusammenhang mit "Kunst und Kultur" von Kultur im "eigentlichen" Sinne spricht, deutet sie als Sezession aus dem engeren Kulturbegriff, dessen Integrationskraft

⁵ Zur Verschiedenheit der kulturellen Arbeitsfelder des Staates siehe *U. Scheuner*, Die Bundesrepublik als Kulturstaat, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1977/78, S. 113 ff.

⁶ Grundlegend: *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, 1969, S. 6 ff.; vgl. auch *BVerfGE* 10, 20 (36).

⁷ Siehe § 2 Nr. 1 ROG und dazu *Cholewa*, in: Kohlhammer-Kommentar z. ROG, Loseblattkommentar, Std. 1965, § 1 Erl. II 5.

^{*} Siehe F. Trommler, Stichwort "Kulturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland", in: Kulturpolitisches Wörterbuch (Fn. 1), S. 379. Vgl. in diesem Zusammenhang auch H.-G. Gadamer, Die Kultur und das Wort, in: A. Paus (Hrsg.), Kultur als christlicher Auftrag heute, 1981, S. 11 (12).

⁹ Zu den Begriffen und den Sparten siehe K. Fohrbeck u.a., Kunstförderung im internationalen Vergleich, 1981, S. 5, 41.

¹⁰ Siehe u. a. M. Bahlburg/R. Kunze, Orientierungswerte für die Infrastrukturplanung, in: Beiträge d. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 31, 1979, u. 2; Landesentwicklungsprogramm Bayern Teil D, 1981–1984, hrsg. v. Bayer. StM f. Landesentwicklung und Umweltfragen, 1982, S. 35.

¹¹ Dazu H. Hieronymus, WissR 8 (1975), 203 ff.; zur kulturstatistischen Verfestigung des Sachbereichs "Kunst und Kultur" siehe etwa Kulturpolitik der Länder 1979–1981, hrsg. v. d. KMK, 1982, S. 304; H. H. Köhler, VerwRundschau 1981, 303 ff.

durch Art und Ausmaß des staatlichen Engagements in Wissenschaft und Bildung zweifelhaft geworden ist. Darauf wird zurückzukommen sein. "Eng" ist im übrigen der "engere" Kulturbegriff längst nicht mehr. Im Zusammenhang mit der Denkmals-, Kulturgut-, Brauchtums- und Heimatpflege bezieht er Elemente einer kulturhistorischen und kultursoziologischen Begriffsbildung ein¹². Mit den Erscheinungsformen der "soziokulturellen" Aktivitäten¹³ schließt er zum soziologischen Kulturbegriff auf. Spätestens in der Gleichsetzung von Kultur und Kommunikation in zeitgenössischen Kulturkonzepten¹⁴ werden die Ränder des engeren Kulturbegriffs zu Lasten seiner juristischen Brauchbarkeit diffus.

Es ist in der Literatur nicht immer gegenwärtig, daß der Begriff des "Kulturstaates" (auch) mit den Kulturbegriffen variieren kann. Heute steht ein Verständnis des Kulturstaatsprinzips eindeutig im Vordergrund, das den Staat in einem Verhältnis des Schutzes und der Pflege zu den Angelegenheiten des engeren Kulturbereichs sieht¹⁵. Dieses Verständnis soll auch den weiteren Ausführungen zugrundegelegt werden, ohne daß freilich andere in Rechts- und Staatswissenschaft vorzufindende Bedeutungsweisen des Kulturstaatsgedankens vergessen sind. Dies gilt vor allem für ein in der frühen Nachkriegsliteratur formuliertes¹⁶ und in jüngster Zeit¹⁷ wiederentdecktes Verständnis des Kulturstaats als Staat mit einem

¹² Zur Weite des Kulturdenkmalbegriffs siehe etwa E.-R. Hönes, ZSSD 10 (1983), 18 ff.

¹³ Zu Begriff und Erscheinungsweisen siehe *H. Hoffmann/D. Kramer*, Kulturpolitik und Kulturpflege, in: HdbKoWPr, hrsg. v. G. Püttner, Bd. IV, 2. Aufl. 1983, § 76, S. 267 ff. (mit Nachweisen).

¹⁴ Dazu *J. Held*, Vorwort S. 7, in: J. Held (Hrsg.), Kunst und Alltagskultur, 1981; *B. J. Warneken*, Neuer Kulturbegriff und alternative Kulturpraxis, a. a. O., S. 13 ff.

¹⁵ Zum aktuellen Begriffsgebrauch siehe Nachweise bei C.-H. Heuer, Die Besteuerung der Kunst, 1983, S. 96ff. Eine begriffsgeschichtliche Aufarbeitung findet sich bei O. Jung, Zum Kulturstaatsbegriff, 1976, passim. Weitere Varianten: W. Ziegenfuβ, Die Kulturgesellschaft, in: Festgabe für E. Jahn, 1955, S. 597 (612) und G. Reuhl, JZ 1981, 321 (325).

¹⁶ Siehe etwa *Th. Würtenberger sen.*, DRZ 1947, 241 (244); vgl. auch noch *E. R. Huber*, Zur Problematik des Kulturstaats, 1958, S. 26, abgedr. auch bei *P. Häberle* (Hrsg.), Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, 1982, S. 122 ff. und *dens.*, Kulturverfassung, Kulturkrise, Kulturkonflikt, in: Bewahrung und Wandlung, Studien zur deutschen Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, 1975, S. 343 (347).

¹⁷ Siehe etwa W. Maihofer, Kulturelle Aufgaben des modernen Staates, in: Hdb d. VerfR, hrsg. von E. Benda u. a., 1983, S. 951 (956), aber auch E. Benda, Vorwort S.X zur Festschrift für E. Stein, 1983.

sich vom Macht- und Unrechtstaat absetzenden kulturellen Wertsystem.

2. Schwerpunktbildung: "Kunst und Kultur" als Gegenstand des Kulturauftrags

a) Die Bedeutungsvielfalt des Kulturbegriffes läßt den "Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen" als ein Thema mit schwer beherrschbaren hermeneutischen Risiken erscheinen. Wird Kultur soziologisch definiert, so wäre der Kern des staatlichen Kulturauftrags im Bildungsauftrag zu entdecken: Vermittlung kultureller Tugenden¹⁸, Verfassungswerte als Erziehungsziele¹⁹, Staatshilfen in der "Sinnfrage"²⁰. Andere Institutionen, Kirchen, Eltern, Familie, könnten sich gleichfalls in einem auf Wertbegründung und Wertstabilisierung fixierten Kulturauftrag wiederfinden. Kulturauftrag innerhalb der Reichweite des soziologischen Kulturbegriffs könnte aber auch die Suche nach Reaktionen auf Verlustzonen kultureller Einheit meinen. Als Problemvormerkungen seien die Stichworte "Ausländerkultur"²¹, "alternative Kultur"²², "Jugendreligionen"²³ genannt. Die folgenden Überlegungen wollen einen anderen Schwerpunkt setzen. "Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen" wird unter Ausklammerung von Wissenschaft, Bildung und Religion auf "Kunst und Kultur" bezogen, ohne daß freilich die übrigen Interpretationsmöglichkeiten des Themas außer Blick geraten.

¹⁸ Empirisch aufschlußreich *H. Bross*, Was ist heute deutsch? Wertorientierungen in der Bundesrepublik, in: Festschrift für M. Hirsch, hrsg. von H. J. Vogel u. a., 1981, S. 389 (409 f.).

¹⁹ Siehe *P. Häberle*, Verfassungsprinzipien als Erziehungsziele, in: Festschrift für H. Huber, 1981, S. 211 ff.; *J. Isensee*, NJW 1977, 545 ff.

²⁰ Sinnvermittlungshilfen kann der Staat geben, nicht aber die Sinnfrage des Lebens für seine Bürger beantworten. So zutreffend *H. Simon*, Sinngebung im modernen Staat, in: Festschrift für E. Stein, hrsg. v. H. Avenarius u. a.,1983, S. 337 (341).

²¹ Statt vieler: *B. Dieckmann*, Einführung Arbeitskreis II – Ist der Verlust der kulturellen Identität unausweichlich?, in: DStT, Fachkonferenz 21./22.10.1980, Köln 1981, S. 110 (114 ff.).

²² Siehe dazu die Beiträge in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", B 39/81 vom 26.9.1981; *H. Hoffmann*, Kultur für alle, 1979, S. 251 ff. (inzwischen 2. Aufl. 1981).

²³ Siehe dazu (unter dem Gesichtspunkt staatlich-kultureller Einheit) G. Kehrer, Kirchen, Sekten und der Staat, in: B. Gladigow (Hrsg.), Staat und Religion, 1981, S. 142 ff. und W. Leisner, Die demokratische Anarchie. Verlust der Ordnung als Staatsprinzip?, 1982, S. 342 f.

b) Ein Versuch der Klarstellung gehört noch zum Prolog: Kulturelle Leistungen, vor allem in Wissenschaft und Kunst, sind ein geistig-schöpferischer, in der Substanz privatindividueller Vorgang. Sie als Erfüllung eines .. Kulturauftrages" zu begreifen, assoziiert die Vorstellung, der Wissenschaftler oder Künstler stehe – unbeschadet seiner vertrags- oder dienstrechtlichen Verpflichtung – in einem Auftragsverhältnis zu Staat oder Gesellschaft. Diese Rolle mag dem freigewählten Selbstverständnis des einzelnen oder einzelner Institutionen entspringen, als staatlich oder gesellschaftlich konstituierte Rolle ist sie unserem freiheitlich-individualistischen Kulturverständnis eher fremd. Auch die kulturellen Freiheitsrechte vermitteln nur Anreize und Angebote, keine eigentlichen Kulturaufträge²⁴. Sie konzipieren die Deutschen nicht als Staatsvolk von begabungsdifferenzierten Kulturbeauftragten. Das "Hervorbringen" von Kultur als individueller Vorgang sei deswegen nicht aus dem Thema ausgeklammert, dessen andere Entfaltungsmöglichkeiten aber hervorgehoben: Kulturauftrag als auf Kulturpflege bezogene Aufgabe und Verantwortung, in den Erfüllungsformen von Kultursicherung. Kulturschutz und Kulturförderung einschließlich der vielfältigen Formen der Vermittlung von Kultur.

II. Kulturauftrag: Auftragsnormen und Auftragnehmer (Stichproben)

- 1. Öffentliche Kulturverantwortung aus verfassungsrechtlicher Sicht
- a) Berichterstattung über den "Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen" läßt einen Lagebericht über Auftraggeber, Auftragnehmer und Auftragsverhältnisse erwarten. Ein monographisch inzwischen erstklassig besetztes Feld wie das Kulturrecht und die gewiß nicht nur, aber eben doch auch perfekten kompilatorischen Leistungen von Peter Häberle²⁵ eine "Kulturleistung" würde er

²⁴ So aber *H. Maier*, Staat und Kultur, in: Anstöße, 1978, S. 149 (156, 160). Zurückhaltend gegenüber einer Sicht der Grundrechte als "Erfüllungsaufträge" *R. Grawert*, Technischer Fortschritt in staatlicher Verantwortung, in: Festschrift f. J. Broermann, hrsg. von J. Listl und H. Schambeck, 1982, S. 457 (467).

²⁵ Auf *Peter Häberles* wichtigste kulturrechtliche Schriften darf daher zur Entlastung dieses Beitrags und vor allem seiner Fußnoten verwiesen werden: Kulturpolitik in der Stadt – ein Verfassungsauftrag, 1979; Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, 1980; Vom Kulturstaat zum Kulturverfassungsrecht, in: Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, hrsg. von P. Häberle, 1982, S. 1–59; Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1982. – Auch bei der Ausein-

zu Recht sagen, wäre er sein eigener Rezensent – erlauben eine Beschränkung auf aktuelle und typische Befunde. Zunächst: Das Verhältnis von Staat und Kultur wird im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland im allgemeinen nicht durch eine Verfassungsprädikatisierung von Bund und Ländern als "Kulturstaaten" gekennzeichnet. Der Kulturauftrag des Staates²⁶ muß sich – mit der einzigen Ausnahme Bayerns (Art. 3 BV) – seine verfassungsrechtlichen Grundlagen aus kulturellen Aufgabenzuweisungen besorgen, die nur in einem Teil der Landesverfassungen breiter ausformuliert sind²⁷. Diese Feststellung erscheint zunächst geradezu schäbig angesichts der dogmatischen Großzügigkeit, mit der teilweise Literatur und Rechtsprechung dem Grundgesetz das ungeschriebene Staatsziel "Kulturstaat" entnehmen. Der gute Zweck der Kultur ist Rechtswissenschaft und Judikatur hier und an anderen Stellen manche Wohltat wert.

b) Auch auf die Gefahr des Vorwurfs eines kulturrechtlichen Spielverderbers hin: Der Aufstieg des Art. 5 Abs. 3 GG zur allgemeinen Kulturstaatsbestimmung im Grundgesetz²⁸ ist wahrscheinlich unaufhaltsam, aber nicht unanfechtbar. Zweifel an diesem bundesverfassungsgerichtlich²⁹ mitbegünstigten Wachstumswunder

andersetzung mit *P. Häberle* muß sich der Verfasser von anderen Beiträgen entlasten lassen: *W. Henke*, in: Der Staat 20 (1981), 580 ff. und *B. Pieroth*, in: Der Staat 22 (1983), 394 ff. Ein globaler Hinweis muß ferner in bezug auf die gedankenreichen Arbeiten von *G. Reuhl* zum Kulturstaatsprinzip genügen (WissR 13 [1980], 236 ff.; JZ 1981, 321 ff.; JZ 1983, 535 ff.).

²⁶ Zum Kulturauftrag des Staates vor allem aus der Perspektive der Bildungspolitik *G. Roellecke*, DÖV 1983, 653 ff. (mit interessanter "Kulturauftrags"-Formel).

²⁷ Siehe etwa Art. 11 BremVerf.; Art. 17, 18 VerfNW; Art. 27 ff. RhPfVerf., insb. Art. 40; Art. 32 ff. Saarl.Verf. Großzügig daher auch die Ableitung der Kulturstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland aus den Landesverfassungen bei W. Knies, Kunst und Recht, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1977/78, S.141 (154).

²⁸ Aufstiegshilfen etwa bei *E. Benda*, Die Kunstfreiheit und ihre Grenzen, in: Die Neue Ordnung, Jahrgang 36 (1982), 345 (348) und *Scholz*, in: Maunz/Dürig u. a., Grundgesetz, Loseblatt-Kommentar, Art. 5 Abs. 3 (Bearb. 1977), Rdnr. 7.

²⁹ Die von *P. Lerche* (Rechtliche Aspekte staatlicher Medienhilfe, in: Der Staat als Mäzen der Medien, 1981, S. 1 [2]) als "elegant" bezeichnete, in dieser Sprachprägung nicht neue (*H. v. Frisch*, Die Aufgaben des Staates in geschichtlicher Entwicklung, in: P. Laband u. a. [Hrsg.], Hdb. d. Politik, Bd. 1, 1. Aufl. 1912/13, S. 46 [102]) Kulturstaatsformel des *BVerfG* (E 36, 321 [331]) hat in Rechtswissenschaft und Staatspraxis – wie dies bei obiter dicta des Gerichts nicht selten der Fall ist – Karriere gemacht. Nachweise bei *Heuer* (Fn. 15), S. 97 ff.

gibt es genug: Art. 5 Abs. 3 GG schützt die Freiheit von Kunst und Wissenschaft, nicht von Kultur allgemein³⁰. Er ist kein Generalgrundrecht der Kulturfreiheit, auch nicht im Bündnis mit den Gewährleistungen des Art. 4 und Art. 5 Abs. 1 GG. Allerdings bewirken diese Grundrechtsbestimmungen gleichsam ein "Großklima" der kulturellen Autonomie, von dem auch die Vermittlung und Präsentation kultureller Werte und Leistungen, etwa im Bereich der Erwachsenenbildung³¹ oder des Museums- und Ausstellungswesens³², Nutzen ziehen. Art. 5 Abs. 3 GG enthält aber auch keinen allgemeinen Verfassungsauftrag an den Staat zur Kunstförderung. Er sichert der Kunst Freiheit der Entfaltung zu, verpflichtet in seiner objektiv-rechtlichen Komponente den Staat auf die Abwehr von

³⁰ Art. 5 Abs. 3 GG hat zur Prämisse, daß Kunst Freiheit braucht, vielleicht auch der Staat eine freie Kunst (siehe *Oppermann* [Fn. 6], S. 437). Arroganz des freiheitlichen Verfassungsstaates ist im übrigen nicht am Platze. Große Leistungen der Kunst finden sich in kulturell geschlossenen Gesellschaften ebenso (siehe A. Bühler, Kultur und Kunst, abgedr. in: C. A. Schmitz, Kultur, 1963, S. 219 [227]) wie in Verfassungssystemen mit weltanschaulich verordneter Staatsbindung der Kunst. Eine Qualitätsgarantie ist die Freiheitsgarantie ohnehin nicht. Siehe dazu auch *H. Ridder*, Die Freiheit der Kunst nach dem Grundgesetz, 1963, S. 22.

³¹ Zur faktischen Situation: A. Beckel, Zur Entwicklung des Rechts der Erwachsenenbildung von 1953 bis 1979, in: F. Henrich/H. Kaiser (Hrsg.), Erwachsenenbildung, 1980, S. 79 (82). A. Köttgen will allerdings die Freiheit der Lehre verfassungsrechtlich auch zugunsten der staatlichen und kommunalen Einrichtungen der Erwachsenenbildung verankert sehen (Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Erwachsenenbildung, in: Köttgen/Dolff/Küchenhoff, Die Volkshochschule in Recht und Verwaltung, 1962, S. 13 [22 f.]).

³² Der unstreitige Autonomiebedarf kulturvermittelnder Institutionen (für die Erwachsenenbildung siehe etwa E. R. Huber, Kulturstaat [Fn. 16], S. 7) ist aus Art. 5 Abs. 3 GG nicht ohne weiteres zu befriedigen. Der Museumsleitung bzw. dem Museum als Institution wird teilweise zu großzügig die Schutzwirkung des Art. 5 Abs. 3 GG im Verhältnis zu ihren Trägern zugestanden (siehe etwa Scholz [Fn. 28], Rdnrn. 13 a.E., 47; H.P. Ipsen, Der "beliehene" Museumsverein, in: Festschrift f. Th. Maunz, 1981, S. 145 [164ff.]; ders., DVBl. 1982, 112ff. und Hewig, BayVBI. 1977, 37 [38]). Begünstigt wird diese keineswegs unbestrittene Auffassung (siehe etwa U. Scheuner, VVDStL 22 [1965], 1 [10f.] i. V. m. Fn. 30; R. Beck, Wahrheit. Pluralismus. Kunst, 1979, S. 282 Fn. 71) durch eine noch nicht aufgearbeitete Rechtsprechung des BVerfG, die Art. 5 Abs. 3 GG (allerdings außerhalb des staatlichen Bereichs) grundsätzlich auch auf Vermittlungsvorgänge erstreckt (BVerfGE 30, 179 [189]; 36, 321 [331]). Um Mißverständnisse zu vermeiden: Kunstschöpfung und wissenschaftliche Arbeit in Museen sind nicht den hier geäußerten grundrechtlichen Zweifeln ausgesetzt. Im übrigen ist das Verhältnis der öffentlichen Einrichtungsträger zu ihren Kultureinrichtungen in erster Linie eine Frage des "Taktes" der beteiligten Persönlichkeiten und weniger eine Frage der jeweils verfügbaren Rechtspositionen.

Störungen dieser Freiheit und legt ihn darüber hinaus ganz allgemein auf die Anerkennung einer sich autonom entfaltenden Sachund Wesensgesetzlichkeit der Kunst fest³³. Von Verfassungs wegen wird die Freiheit der Kunst "geschützt", nicht aber in ihrer realen Entfaltung allgemein "gestützt"34. Für diese Absage an eine leistungsstaatliche Interpretation der Kunstfreiheitsgarantie gibt es spezifische Gründe. Wer Art. 5 Abs. 3 GG die Garantenstellung des Staates für die Entfaltungsfähigkeit der Kunst entnimmt, entzieht ihm die innere Freiheit zur Differenzierung seiner Kunstförderung nach Oualität, weil dieses Kriterium dem Freiheitsrecht des Art. 5 Abs. 3 GG notwendig fremd ist³⁵. Dem Staat werden die Prioritäten vorgegeben, weil er seine Potenz für die chronischen "Versorgungsfälle" der Kunst - Oper, großes Theater, Konzertorchester, teilweise auch Film und zeitgenössische Musik - im Sinne einer grundrechtlichen Akutversorgung vorrangig einsetzen muß. Kulturförderung außerhalb von Kunst und Wissenschaft bleibt ohnehin außerhalb des Garantiebereichs des Art. 5 Abs. 3 GG. Schließlich: Wer die Kunstförderungspflicht des Staates mit der Kunstfreiheitsgarantie verknüpft, gewährleistet vom Ansatz her den status quo von Kunsteinrichtungen, Kunstsparten und Kunstformen³⁶. Kulturstaatliches Handeln muß aber ebenso hinter die Marke des status quo zurückgehen wie über sie im Sinne einer Optimierung kultureller Zustände³⁷ hinausführen können. Mit der Vorsorge für die reale Entfaltung der Grundrechtsausübung im Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 GG erhält der Staat zudem einen Maßstab, der ihn qualitativ und quantitativ in permanente Erfüllungsnot bringt. Seine Garantenstellung ist nicht begrenzbar und reicht bis in die kulturelle

³³ Dazu unmittelbar BVerfGE 31, 229 (238); 35, 79 (114, 116).

³⁴ Wortspiel bei W. Schütz, Der Staat als Mäzen, in: Staat und Kunst, hrsg. im Auftrag des Landes NW, 1962, S. 13 (19). Wie im Text z. B. auch R. Beck (Fn. 32), S. 259 mit Nachweisen; W. Geiger, Zur Diskussion über die Freiheit der Kunst, in: Festschrift f. G. Leibholz, Bd. 2, 1966, S. 187 (193). Eingehende Begründung der Gegenposition: M. Heckel, Staat. Kirche. Kunst 1968, S. 89ff.

³⁵ Grundlegend W. Knies, Schranken der Kunstfreiheit als verfassungsrechtliches Problem, 1967, S. 170ff., 217 ff.

³⁶ Folgerichtig daher Bestandsschutz-Überlegungen bei *Scholz* (Fn. 28), Rdnr. 79 a.E. In der Tendenz wie im Text *BVerwG*, Urt. vom 16.8.1979, NJW 1980. 718.

³⁷ Zahlreiche Maßnahmen der öffentlichen Kulturförderung lassen sich nicht aus einer am Insuffizienzprinzip orientierten Kulturpolitik erklären. So weisen beispielsweise öffentliche Kulturpreise eine Tendenz zur Auszeichnung von Künstlern aus, die der staatlichen Hilfe nicht mehr bedürfen. Siehe dazu K. Fohrbeck/J. A. Wiesand (Hrsg.), Handbuch der Kulturpreise und der individuellen Kulturförderung in der Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. LVI f.

Milieuvorsorge einschließlich der Vermittlungshilfe bei der Gründung kunstinspirativer Lebensgemeinschaften hinein. Dilemma und Konsequenz liegen auf der Hand: Wer staatliche Kunstpflege aus dem Grundrecht des Art. 5 Abs. 3 GG ableiten will, muß sich vom grundrechtlichen Ansatz vollkommen lösen. Die Verantwortung des Staates verflüchtigt sich in eine die Kunst ganz allgemein erfassende Förderpflicht³⁸. Sie wird auf ein normatives Minimum abgesenkt, das für eine Staatsziel- oder Staatsaufgabenbestimmung durchaus normtypisch und standesgemäß ist, die Anordnung der Grundrechtsbindung des Staates in Art. 1 Abs. 3 GG aber desavouiert. Allein das in einigen Landesverfassungen verwirklichte Konzept der Trennung von Freiheits- und Förderungszusage zugunsten der Kunst³⁹ ist kulturstaatsgerecht. Dieses Konzept für das Grundgesetz aufzuheben, weil eine eigenständige objektiv-rechtliche Förderungsverpflichtung des Staates fehlt, ist des juristischen Zugewinns nicht wert.

c) Wer den Kulturauftrag des Staates im Grundgesetz sucht, kann ihn deshalb nur in Einzelaussagen finden. Das Grundgesetz ist kein kulturverfassungsrechtliches Gesamtkunstwerk. Es versorgt die Kultur mit keiner allgemeinen Schutz- und Förderungsverpflichtung. Der Schaden hält sich gleichwohl in Grenzen: Bund, Länder und Gemeinden bewerten – unbeschadet landesverfassungsrechtlicher oder einfachgesetzlicher Verpflichtungen – Leistungen im Bereich von Kunst und Kultur als Güter, deren öffentliche "Herstellung" oder deren "Herstellung" mit öffentlichen Hilfen im Gemeinwohlinteresse liegt. In diesem Sinne kann die Bundesrepublik Deutschland – Gesamtstaat und Gliedstaaten – aus ihrem Selbstverständnis und aus ihrer staatlichen Praxis heraus als "Kulturstaat" angesprochen werden. Öffentliche Kulturverantwortung als gegenwärtig milliardenschwer praktizierte Staatsfunktion⁴⁰ bedarf der verfas-

³⁸ Das grundrechtliche Versprechen führt notwendig in die praktische Rechtsversagung: OVG Lüneburg, Urt, vom 23.10.1968, DVBl. 1969, 875 f.

³⁹ Siehe etwa – ähnlich wie schon Art. 142 Satz 1 und 2 WRV – Art. 108 und Art. 140 BV; Art. 4 Verf.NW i, V. m. Art. 5 Abs. 3 GG und Art. 18 Verf.NW; Art. 9 Abs. 1 und Art. 40 RhPfVerf.

⁴⁰ Ohne den (in den Ausgaben für Bildung und Wissenschaft vor allem begründeten) Etatstolz des Staates zu bestätigen oder kulturstatistische Aussagen überzubewerten, sei hingewiesen auf: Statistisches Bundesamt. Öffentliche Ausgaben für Kunst und Kulturpflege 1975–1982, in: Dokumentationsdienst Bildungswesen, Sonderheft Statistik – Vorausberechnung Nr. 21, 1982, S. 375–393 (Veröff. d. KMK). Die Zahlen variieren im übrigen je nach Quelle. Der Haushaltsansatz von Staat und Gemeinden dürfte zusammen zwischen 5 und 6 Milliarden DM liegen. Speziell zu den kommunalen Aufwendungen siehe die Nachweise unten Fn. 76.

sungsrechtlichen Legitimation auch nicht; die Wahrnehmung von Staatsaufgaben steht unter keinem allgemeinen Verfassungsvorbehalt⁴¹. Schaden befürchtet nur, wer die inhaltliche und budgetäre Steuerungskraft von Kulturklauseln überschätzt. Der Staat, der sich bei Haushaltsschwierigkeiten erfahrungsgemäß aus dem Kulturstaat am schnellsten zurückzieht⁴², kann nicht mit dem Hinweis auf eine allgemeine verfassungsrechtliche Förderverpflichtung ernsthaft aufgehalten werden. Art und Ausmaß, Auf und Ab des jeweiligen kulturstaatlichen Engagements werden von anderen Faktoren bestimmt: dem staatlichen Darstellungs-43 und Prestigebedarf, der öffentlichen Einschätzung von Kunst und Kultur, dem "Sekundärnutzen" der Kultur durch ihre zahlreichen Verknüpfungen mit politisch erstrangig bewerteten Aufgaben des Arbeits- und Sozialbereichs⁴⁴, der Vorstellung ungenutzter Identifikationsreserven zugunsten des Gemeinwesens, nicht zuletzt aber der Einbeziehung in den internationalen, zwischenstaatlichen⁴⁵ und zwischengemeindlichen Wettbewerb. Staatsrechtliche Rahmenbedingungen, die diesen Wettbewerb offen halten und zugleich die Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Kulturträger stützen, bewirken mehr für Kunst und Kultur als die visionäre Schließung angeblicher kulturrechtlicher Verfassungslükken.

2. Kulturauftrag durch Kulturfach- und Kulturförderungsgesetze?

Einer weithin gesetzlich durchgeformten Ordnung des Schul- und Hochschulwesens steht mit Kunst und Kultur ein Bereich gegenüber, der nur partiell durch Gesetz geregelt ist. Auf Landesebene liegen mit den Bestimmungen zur Denkmalspflege⁴⁶ und zur Erwachsenenbildung⁴⁷, demnächst wohl auch zum Archivwesen zwar

⁴¹ Dies hat *W. Böhmer* in seinem Sondervotum zum Urt. des *BVerfG* vom 10.3.1981 (*BVerfGE* 56, 266 [277]) noch einmal klargestellt.

⁴² Sehr realistisch *H. Mayer*, Das kulturelle Erbe – Vom Sinn und Unsinn eines Klischees, in: W. Scheel (Hrsg.), Die andere deutsche Frage. Kultur und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland nach 30 Jahren, 1981, S. 119 (129).

⁴³ Zur Selbstdarstellung des Staates im Kunstbereich und vor allem der Architektur siehe *Quaritsch* (Fn. 4), S. 21 ff. und *A. Arndt*, Demokratie als Bauherr, in: Geist der Politik, 1965, S. 217 ff.

⁴⁴ Zur Gefährlichkeit der in der gegenwärtigen Kulturpolitik gerne genutzten Argumentationsfigur "Kultur als Wirtschaftsfaktor" siehe FAZ Nr. 137 vom 16.6. 1983, S. 25 "Vorwärts wohin?".

⁴⁵ Nachdrücklich dazu *P. Häberle*, Kulturstaat (Fn. 25), S. 46. Praktisch belegt etwa durch Kunstkonzeption der Landesregierung BW, maschr., 1983, S. 1, 29.

⁴⁶ Siehe Fn. 156.

⁴⁷ Einzelheiten in den Sonderheften 1981/5 und 1983/2 von RdJB.

formelle Gesetze vor. Zahlreiche Kulturfunktionen werden aber nach wie vor nicht auf gesetzlicher Grundlage erfüllt. Gegenwärtig wird auch kein Bedarf nach Theater-, Bücherei- oder Museumsgesetzgebung öffentlich angemeldet⁴⁸. Als Stabilisator staatlicher Kulturzuschüsse hat das formelle Gesetz seit den jüngsten Widerrufsmaßnahmen in einigen Ländern⁴⁹ ohnehin an Vertrauen verloren. Erfreulicherweise ist es auch der rechtswissenschaftlichen Literatur noch nicht gelungen, ihre partiell erhobene Forderung⁵⁰ nach gesetzlichen Grundlagen für Kultursubventionen im Raum von Rechtsprechung und Politik durchzusetzen⁵¹. So kann als Sperre für weitere Kulturgesetze wieder stärker die Erfahrung mit der Gefahr zur Geltung kommen, daß Kulturfachgesetze einen Numerus clausus von Ideen und Institutionen festschreiben, die Standards professionalisieren, mit besonderen Inpflichtnahmen der Kulturinstitutionen aufwarten und auch für kurzlebige Organisationsmodelle anfällig sind⁵². Allgemeine Kulturförderungsgesetze der Länder, etwa nach österreichischem Vorbild⁵³, sind ohnehin kein ernsthaftes Thema, weil sie nichts und schon gar nicht die Kultur fördern würden. Sie müßten wegen der sehr unterschiedlichen Sachlagen in den einzelnen Sparten von Kunst und Kultur notwendig substanzlos sein oder zu sachwidrigen Vereinfachungen führen. Ein zusätzlicher ("endogener") Nachhol- oder Zusatzbedarf an Kulturrecht besteht in der Bundesrepublik gegenwärtig nicht⁵⁴.

⁴⁸ Zum Gesamtproblem siehe *Pappermann*, DVBl. 1980, 701 (704 f.).

⁴⁹ Zu juristischen Aspekten siehe VerfGH NW, Urt. vom 3.1.1983, DOV 1983, 335 (Privatschulfinanzierung); weitere Kürzungsbeispiele bei *Kuhlenkamp*, RdJB 1983, 113 (119 – Erwachsenenbildung).

⁵⁰ Siehe jetzt wieder *H. Bauer*, DÖV 1983, 53 (55); a. A. zu Recht schon *F. Schäuble*, Rechtsprobleme der staatlichen Kunstförderung, Diss. Freiburg 1965, S. 162 ff.

⁵¹ Diese Feststellung schließt nicht die Bereitschaft zur Diskussion über die Notwendigkeit gesetzlicher Grundlagen für einzelne Bereiche oder Einzelfragen der Kultursubventionierung aus. Siehe aus jüngerer Zeit etwa die Überlegungen von *P. Lerche*, Rechtliche Aspekte staatlicher Medienhilfe, in: Der Staat als Mäzen der Medien?, 1981, S. 1 (13 f. i. V. m. Fn. 31).

⁵² Dies gilt etwa für sachwidrige Mitbestimmungsmodelle. Siehe zum Museumsbereich H. P. Ipsen (Fn. 32), zum Theaterbereich BVerwGE 62, 55 mit zutreffender Kritik von R. Richardi, WissR 16 (1983), 1 (23).

⁵³ Siehe (Vorarlberger) Gesetz über die Förderung der Kultur (Kulturförderungsgesetz), Vorarlberger LGBl. 1974, S. 3; Gesetz vom 16.3. 1979 über die Förderung der Kultur in Tirol (Tiroler Kulturförderungsgesetz), LGBl. Tirol 1979, S. 81; Gesetz vom 25. März 1980 über die Förderung der Kultur im Lande Salzburg (Salzburger Kulturförderungsgesetz), LGBl. 1980, S. 91.

⁵⁴ Gesetzesvorhaben, die sich – wie im Falle der gegenwärtigen Arbeiten an Archivgesetzen in Bund und Ländern – aus dem "von außen" herangetragenen

- 3. Altes und Neues zur kompetentiellen Verteilung öffentlicher Kulturverantwortung
- a) Die Aufteilung der öffentlichen Kulturaufgaben auf die Ebenen von Bund, Ländern, Kreisen und Gemeinden wird durch die Einschaltung kulturbedeutsamer Sonderebenen – Landschaften⁵⁵. Landschaftsverbände⁵⁶, Bezirke⁵⁷ – nicht unerheblich modifiziert. Zugleich liegt unter der Oberfläche öffentlicher Kulturaktivitäten und ihrer Zuordnung zu einzelnen Funktionsträgern ein fast unsichtbares Netz von Finanzierungskanälen. Internationale⁵⁸ und insbesondere europäische⁵⁹ Ebenen schieben sich zunehmend in den kulturellen Vordergrund. Dem Bund als Förderer von Kunst und Kultur fehlt das unbestrittene verfassungsrechtliche Mandat. Sein in den letzten Jahren verstärktes Kulturengagement - Projekt "Nationalstiftung für Kunst und Kultur"60, die kultur- und finanzpolitisch damit zusammenhängenden, großzügig aufgelegten Fonds für Kunst und Literatur sowie Förderungsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Musikrat⁶¹ – hat die nicht erst seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland geräuschlos praktizierte und unentbehrliche Mitfinanzierung bedeutender Kultureinrichtungen und Kulturveranstaltungen durch den Gesamtstaat⁶² unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten in Erinnerung gebracht. Wohl erstmals in der Nachkriegsgeschichte enthält die 1983 abgeschlossene

Zwang zur Berücksichtigung des Datenschutzes ergeben, fallen daher nicht unter diese Feststellung. Siehe dazu 5. Tätigkeitsbericht des (bayer.) Landesbeauftragten f. d. Datenschutz v. 12.8.1983, BayLT-Drucks. 10/1664, S. 49.

⁵⁵ Siehe Programm des Landes Niedersachsens zur Förderung des kulturellen Lebens, hrsg. vom Nds. Minister für Wissenschaft und Kunst, 1981, S. 14.

⁵⁶ Siehe § 5 Abs. 1c Landschaftsverbandsordnung für das Land NW vom 12.5.1953 (GS NW S. 217) – "Landschaftliche Kulturpflege".

⁵⁷ Näheres dazu in: Die Bezirke – Träger der landschaftlichen Kulturpflege in Bayern, hrsg. v. Verband der bayer. Bezirke, 1982.

⁵⁸ Nachweise zu den völkerrechtlichen Texten bei *P. Häberle*, Kulturstaat (Fn. 25), S. 16ff.

⁵⁹ Dazu R. Picht (Hrsg.), Kulturpolitik für Europa, 1977; zahlreiche Beiträge in: Das Parlament Nr. 1/2 vom 9./16. Januar 1982, S. 2 ff.

⁶⁰ Siehe eingehend dazu *H. Hieronymus* (Fn. 11). Informativer Überblick über Bundesaktivitäten und Bundesabsichten im Bereich der Kunst durch zahlreiche Beiträge in "Der Bund und die Künste", Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 162, 1980.

⁶¹ Zu den Kulturfonds des Bundes siehe BMI-Mitteilungen 21/1982, S. 10f.; A. J. Wiesand u.a., Literaturförderung im internationalen Vergleich, 1980, S. 11; K. Fohrbeck/A. J. Wiesand, Musik, Statistik, Kulturpolitik, 1982, S. 92 i. V. m. S. 93 Fn. 4. Aktuelle Zahlen: FAZ Nr. 100 vom 30.4.1983, S. 25.

⁶² Dazu im einzelnen in: Der Bund und die Künste (Fn. 60).

Koalitionsvereinbarung in Ziffer 19 die Ankündigung, die Bundesregierung werde die "Förderung von Kunst und Kultur im Rahmen der ihr verfassungsmäßig zustehenden Rechte im Interesse der nationalen Repräsentation verstärken"63. Besondere Gründe für diese aktive, keineswegs auch aggressive Inanspruchnahme eines Kulturmandates durch den Bund lassen sich eher vermuten. Wünsche der in ihren Organisationsspitzen auf den Bund zugeschnittenen Kulturverbände an einen Großhaushalt gehören hierher. vielleicht auch die weltanschauliche Inanspruchnahme wichtiger Teile der deutschen Kulturgeschichte durch die DDR⁶⁴. Nicht unwichtig dürfte auch die Beobachtung sein, daß der Bund mit seinen direkten Kontakten zu Kunst und Kultur und mit seinen Maßnahmen der Förderung möglicherweise Lücken schließt, die eine von der Überlastquote des Bildungsbereichs kulturell gleichsam "zugedeckte" Kultusministerkonferenz und ihr eingeschränktes Budget zur Finanzierung länderübergreifender Aktivitäten im Bereich von Kunst und Kultur gelassen haben.

Für die Wahrnehmung eines Kulturauftrages durch den Bund stehen ansehnliche Kompetenztitel mit kulturpolitischem Gehalt oder doch zumindest kulturpolitischer Affinität zur Verfügung⁶⁵. Bei ihrer Entfaltung sind Rechtsprechung und Verfassungsrechtslehre nicht zu Engherzigkeit verpflichtet⁶⁶. So umfaßt die Pflege der kulturellen Beziehungen zu den auswärtigen Staaten durch den Bund auch die Verfassungsermächtigung zur Mitfinanzierung solcher kultureller Einrichtungen und Veranstaltungen im *In*land, die

⁶³ Siehe BMI-Mitteilungen 25/1981, S. 20.

⁶⁴ Zum Verteilungskampf um das kulturelle Erbe Deutschlands *H.-Th. Lehmann/G. Schulz*, Art. Kunst, in: Kulturpolitisches Wörterbuch (Fn. 1), S. 431 (434); *H. Mayer*, Das kulturelle Erbe – Vom Sinn und Unsinn eines Klischees, in: W. Scheel (Fn. 42), S. 119 (127) und *K.-J. Maaβ*, Ein anderes deutsches Gesicht?, in: Das Parlament Nr. 42 vom 18.10.1980, S.4.

⁶⁵ Angaben bei *W. Maihofer* (Fn. 17), S. 978 ff.; zur Kompetenzproblematik siehe *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 783 f., 829 f.

⁶⁶ Das Filmförderungsgesetz (FFG) kann es seinen verfassungsrechtlichen Kritikern allerdings nicht recht machen. Hebt man die kulturrechtlichen Elemente seiner Bestimmungen hervor, so verliert das Gesetz seinen Halt in der grundgesetzlichen Kompetenzordnung (siehe W. Woeller, Die Verfassungsmäßigkeit des Filmförderungsgesetzes, Diss. Gießen 1978, S. 160). Diese Elemente zu verstecken, bringt aber auch keine verfassungsrechtliche Entlastung, weil wegen der Unterrepräsentierung der "Grundrechtsinteressen des Kunstbereichs" von Art. 5 Abs. 3 GG her Unheil droht (siehe E. Schreyer, Pluralistische Entscheidungsgremien im Bereich sozialer und kultureller Staatsaufgaben, 1982, S. 140). Zum Ganzen siehe im übrigen P. Weides, UFITA 83 (1978), 147 ff.

einen signifikant internationalen Zuspruch aufweisen⁶⁷. Unter die Kategorie ungeschriebener Zuständigkeiten fällt die Befugnis der Bundesorgane zur kulturellen Selbstdarstellung⁶⁸, das kulturelle Engagement des Bundes für die Bundeshauptstadt⁶⁹ und der Bereich ressort-akzessorischer Kunst. Kulturelle Kompetenzen aus gesamtdeutscher Verantwortlichkeit des Bundes kommen hinzu⁷⁰.

Alle weiteren kulturellen Initiativen des Bundes werden sich dagegen nur schwer vor dem staatsrechtlichen Kernsatz rechtfertigen lassen, daß sie vom Grundgesetz zumindest zugelassen sein müssen (Art. 30 GG). Dieses Erfordernis ist unverzichtbar, weil Kulturaufgaben unbeschadet ihrer jeweiligen kulturpolitischen Substanz bundesstaatsrechtlich kein Neutrum sind⁷¹. Deshalb bemüht auch der Bund zur Rechtfertigung seines Engagements eine natürliche Zuständigkeit "gesamtstaatliche Repräsentation", die sich u.a. auch auf "künstlerisch" "besonders bedeutsame Einrichtungen und Veranstaltungen" beziehen soll, "in denen Rang und Würde des Gesamtstaats oder der Deutschen Nation zum Ausdruck kommen"⁷². Das kulturpolitische Gewicht dieser Formeln verdient keine Schnellabfertigung. Eine Bemerkung sei aber erlaubt. Kunst und Kultur "aus den deutschen Ländern" ist nicht wesensmäßig Landeskultur, sondern als Kunstkultur traditionell "deutsch" (wie immer man dies interpretieren mag). Sie steht selbständig neben einer landschaftlich und regional gebundenen Volkskultur in den Bundesländern. Deutsche Kunstkultur wird traditionell aus den

⁶⁷ Verfassungsrechtlich unbedenklich daher z.B. die Bundesmitfinanzierung des Aufwandes für die Festspiele in Bayreuth. Siehe dazu *H. Lehmann*, in: Der Bund und die Künste (Fn. 60), S. 62ff.

⁶⁸ Zu diesem Gesichtspunkt siehe *H. Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1966. S. 807.

⁶⁹ Dazu E. Hölder, in: Der Bund und die Künste (Fn. 60), S. 88 ff.

⁷⁰ Siehe BVerfGE 10, 20 (41).

⁷¹ Gegenteiligen Ansätzen bei *H. Peters* (Die Stellung des Bundes in der Kulturverwaltung nach dem Bonner Grundgesetz, in: Festgabe für E. Kaufmann, 1950, S. 281 [292 f., 294 f., 298]) und bei v. *Mangoldt/Klein* (Bonner Grundgesetz, Bd. II, 1966, Vorb. VII 1b vor Art. 70 GG/S. 1382) hat bekanntlich das Fernsehurteil des *BVerfG* (*BVerfGE* 12, 205 [229]) die Wirkung genommen. Zurückhaltung ist auch gegenüber dem Versuch geboten, kulturelle (Bundes-) Kompetenzen aus dem "Wesen des Staates" abzuleiten. Siehe dazu Beiträge für eine Kulturpolitik in der Schweiz, 1975, S. 386.

⁷² Zu diesen Formeln siehe Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1966, Tz. 94 ff und die (von den Ländern nicht unterzeichnete) Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern (sog. Flurbereinigungsabkommen) vom 7.6. 1971. Daran vor allem anknüpfend *H. Hieronymus* (Fn. 11), S. 211 ff.

Ländern heraus repräsentiert. Deshalb schließt die Einordnung einer kulturellen Leistung, Veranstaltung oder Einrichtung als "deutsch" ebenso wenig den Bund notwendig in die kulturelle (Mit-) Kompetenz ein wie ihr (angeblicher oder wirklicher) gesamtstaatlicher Rang⁷³. Auftretende Differenzen zwischen dem Bedarf an Förderung, etwa im Bereich der zeitgenössischen Kunst, und der Leistungsfähigkeit oder Leistungsbereitschaft der Länder eröffnen dem Bund allein noch nicht das Recht zum Selbsteintritt⁷⁴. Nicht zu Unrecht hat man aus der Sicht der Länder kritisch vermerkt, daß für kulturfreundliche Absichten des Bundes noch ungenutzte steuerrechtliche Möglichkeiten offen stehen, der Bund jedoch Förderungsmaßnahmen mit der Chance eigener politisch-kultureller Selbstdarstellung den Vorzug gibt⁷⁵.

b) Ein auf Kunst und Kultur konzentrierter Kulturauftrag läßt sich mit nur geringer Ungenauigkeit als gemeindlicher Kulturauftrag schlechthin bezeichnen⁷⁶. Mit seiner Wahrnehmung bilden die Gemeinden und insbesondere die größeren Städte eine eigene kulturpolitische Ebene mit einem nach Größe und Bundesland variierenden, kulturstatistisch aber insgesamt eindrucksvollen Gewicht. Das grundgesetzlich gewährleistete Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG), läuft weithin auf eine Ermächtigung der Gemeinden zur Selbstdefinition ihres Kulturauftrags hinaus. Da öffentliche und öffentlich geförderte Kultur in der Gemeinschaft wurzelt, Gemeinschaft formt und Gemeinschaftsgefühl ermöglicht, ist die Wahrnehmung kultureller Aufgaben durch die Gemeinden mehr als nur ein

⁷³ Wie hier schon W. Thieme, Die Kulturordnung im Grundgesetz als föderalistisches Problem, in: Annales Universitatis Saraviensis 1960, S. 59 (72).

⁷⁴ Lerche bezeichnet selbst seine Überlegungen als "kühn", im Bundesstaat wechselseitige Eintretenspflichten zu statuieren, falls Bund oder Länder ihren Verfassungspflichten nicht vollständig nachkommen (Forschungsfreiheit und Bundesstaatlichkeit, in: Festschrift f. Th. Maunz, 1981, S. 215 [218f.]). Zu Recht wird im übrigen die Aktualisierung des Grundsatzes der Bundestreue als Grundlage einer "komplementäre(n) Eintretenspflicht der Partner im Bundesstaat bei Versagen der jeweils anderen Seite" abgelehnt (S. 221).

⁷⁵ Siehe Stellungnahme der KMK u.a. zur Großen Anfrage an die Bundesregierung "Kulturpolitik der Bundesregierung" (BT-Drucks. 9/1842) auf Grund der Beschlußfassung auf der 212. Plenarsitzung der KMK vom 18./19. November 1982, S. 11.

⁷⁶ Statt Einzelbelegen für die folgenden Feststellungen darf hingewiesen werden auf *H. Hoffmann/D. Kramer* (Fn. 13), § 76, S. 220 ff.; *E. Pappermann*, Sonstige Kulturpflege, a.a.O., § 77 S. 281 ff. und *Hufen*, NVwZ 1983, 516 ff. Kulturstatistische Angaben z.B. bei *H. Köhler*, VerwRundschau 1981, 303 ff.

historisch überkommener kommunaler Aufgabensektor. Aus der Beifügung "örtlich" erwächst den Gemeinden kaum eine ernsthafte Zuständigkeitsschranke, weil kulturelle Einrichtungen, Ereignisse und Persönlichkeiten zumindest auch örtlich fixiert sind, wie ausgeprägt ihr überörtlicher Rang sein mag. Seine Begrenzung findet das kulturelle Aufgabenfeld der Gemeinden daher vor allem in ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit.

Kunst und Kultur haben in den Gemeinden und Städten einen in mancherlei Hinsicht kulturellen Idealraum. Kommunale Kulturpolitik wird nicht von Bildung und Wissenschaft beherrscht. Sie unterliegt daher stärker als im staatlichen Bereich direktem demokratischem Bestätigungszwang. Mit den Volkshochschulen stehen den größeren Gemeinden Einrichtungen zur Verfügung, deren Auftrag sie selbst auf die Vermittlung von "Kulturfähigkeit" hin formulieren können⁷⁷. Die kulturellen Sachverhalte und Themen – vom Klassikbetrieb der Kultur bis zur Kommunikations- und Straßenkultur – sind einzigartig breit gestreut. In der vergleichsweisen Kleinräumigkeit der Städte hat die unorganisierte Entwicklung neuer Teilkulturen, Kulturformen und Kulturvermittlungsformen einen problem- und sachnahen Träger öffentlicher Verantwortung. Dabei kommt das Prinzip der Allzuständigkeit den Gemeinden zugute, weil allenfalls innerorganisatorische Fragen bei der Förderung von Aktivitäten im Grenzfeld zwischen sozialer und kultureller Betätigung auftreten. Aus dieser Nähe entwickeln sich Antworten, die unmittelbar, informell und konkret ausfallen können, aber auch methodisch und langfristig in der Form einer Kulturentwicklungsplanung⁷⁸. Hinzu kommt, daß das Profil von Kunst und Kultur in der Stadt zugleich als Profil der Stadt eingeschätzt und im zwischengemeindlichen Wettbewerb zur Geltung gebracht wird. Dieses Junktim zwischen örtlicher Gemeinschaft und gemeindlichen Kulturaufgaben ist in die Auslegung des Art. 28 Abs. 2 GG einzuführen und dort bei Gefahr staatlicher Ingerenzen zu aktualisieren⁷⁹.

⁷⁷ Siehe zusammenfassend: Kulturförderung und Kulturpflege in der Bundesrepublik Deutschland, Deutsche Ausgabe des Beitrages der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Unesco-Reihe "Studies and documents on cultural policies" (1973), 1974, S. 82 ff. Nachweise zu den Rechtsgrundlagen bei E. Vesper, Erwachsenenbildung, in: HdbKoWPr (Fn. 13), S. 195 ff.

⁷⁸ Siehe z.B. Heft 16 der Dokumentationen der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V. zur Kulturentwicklungsplanung, 1982.

⁷⁹ F. Hufen will darüber hinaus die objektiv-rechtliche Wirkung des Art. 5 Abs. 3 GG dem "künstlerischen Kern" der gemeindlichen kulturellen Selbstverwaltung zugute kommen lassen (NVwZ 1983, 516 [520 f.]). Zur Schutzfunktion des Art. 28 Abs. 2 GG bei staatlichem Aufgabenentzug siehe jüngst BVerwG, Urt. vom 4.8. 1983, DVBI. 1983, 1152 ff.

Der von den Gemeinden aus langer, nach dem 2. Weltkrieg erneuerter Tradition heraus wahrgenommene Kulturauftrag hindert sie allerdings im Augenblick nicht, die Kulturaufgaben als freiwillige Aufgaben zu entdecken und die kulturellen Ausgaben teilweise überproportional im Vergleich zu anderen Haushaltsansätzen zu kürzen. Vor dem Hintergrund einer lebhaft geführten Diskussion um den politischen Stellenwert der Kulturhaushalte⁸⁰ wird in der Literatur⁸¹ einmal mehr⁸² der Versuch unternommen, den Charakter der Kulturaufgaben als Pflichtaufgaben der Gemeinden zu begründen, um eine den anderen Pflichtaufgaben gleichrangige Finanzierung sicherzustellen. Hier ist nicht die Zeit, die dieser Versuch verdient. Zwei Beobachtungen seien aber hervorgehoben. Die differenzierten gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Rechtslagen in den Ländern⁸³ werden durch ein im Grundgesetz mit etwas nachgeholfenem Finderglück entdecktes kommunales Kulturverfassungsrecht einplaniert. Das Rezept⁸⁴ ist zu einfach: Man leitet aus den Grundrechten des Art. 2 Abs. 1, Art. 3 und Art. 5 Abs. 3 GG einen Anspruch auf kommunale Kulturangebote ab. Das Sozialstaatsprinzip vermittelt den pflichtaufgaben-freundlichen Gesichtspunkten "gemeinschaftsbegründende Funktion kommunikativer Kulturpolitik" und "Verbesserung der Lebensqualität durch Kultur" den benötigten verfassungsrechtlichen Rang. – Der Schaden einer solchen kulturrechtlichen Wohltätigkeitsliteratur erscheint größer als ihr Nutzen. Kulturverfassungsrecht dieser Bauweise ist tendenziell unitarisch; Landesverfassunggebern und Landesgesetzgebern wird die Befugnis abgesprochen, kulturelle Angelegenheiten

⁸⁰ Siehe etwa die Stimmen des Kulturdezernenten *P. Nestler* (Köln), in: Die Deutsche Bühne 1982, 13 ff. und des Generalintendanten *A. Everding* (München), in: Die Deutsche Bühne 1981, 25 ff., 31 ff.

⁸¹ E. Pappermann DVBI. 1980, 701 ff.; siehe auch noch zu den Realitäten v. Uslar, Kultur in den Städten, in: R. Silkenbeumer, Kulturarbeit. Die Innenpolitik von morgen, 1980, S. 48 (50).

⁸² Keineswegs in dieser Richtung aber K. Zuhorn, Kulturpflege, in: HdbKoWPr Bd. 2, 1956, S. 165 (174 f.).

⁸³ Siehe z. B. Art. 57 Abs. 1 BayGO (Satz 1: Schaffung kultureller Einrichtungen als *Soll*aufgabe; Satz 2: *Rechts*verpflichtung nach Maßgabe *besonderer* gesetzlicher Vorschriften).

⁸⁴ Siehe zum folgenden *E. Pappermann* (Fn. 81), S. 706f. – Der status quo der Kulturausgaben ist durch die Konstruktion der Selbstverwaltungs-Pflichtaufgaben nicht schon gesichert. Dies geschieht bei *E. Pappermann* (S. 708f.) zusätzlich durch Hochzonung der Kulturempfehlungen des DStT zu Vorschriften, deren bisherige Beachtung das gemeindliche Ermessen unter dem Gesichtspunkt der Selbstbindung einschränkt. Abweichungen von ihnen müssen vor Art. 3 GG gerechtfertigt werden!

ganz oder teilweise im Bereich der freiwilligen kommunalen Aufgaben zu belassen. Auch wird der gewiß gut gemeinte Versuch einer juristischen Kulturhilfe mit einem Verlust an kommunaler Etatautonomie bezahlt.

4. Kulturverantwortung in freier Trägerschaft

Unter dem Stichwort "Kulturverantwortung in freier Trägerschaft" seien noch einige Notizen zu den staatsfreien Institutionen angeschlossen, die Kultur "hervorbringen", vor allem aber organisieren, pflegen und vermitteln: Privattheater, Kunst- und Museumsvereine, freie Träger der Erwachsenenbildung und des Bibliothekswesens einschließlich der Kirchen⁸⁵ und kirchennahen Organisationen, Verlage und Galerien, Kulturförderung durch Wirtschaft und Verbände, Musikagenturen, Besucherorganisationen und anderes mehr⁸⁶. Die Summe ihrer Aktivitäten bewirkt, daß die öffentliche Verantwortung für Kunst und Kultur nur kulturelle *Teil*verantwortung ist. Diese Feststellung ist wesentlich. Denn die Freiheitlichkeit der öffentlichen Kulturverfassung kann die kulturelle Aufgabenwahrnehmung durch staatsfreie Institutionen nicht ersetzen. Kulturverantwortung in freier Trägerschaft hat eine unentbehrliche Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion⁸⁷.

Kulturinstitutionen in freier Trägerschaft nehmen ihre "kulturelle Verantwortung" oder ihren "Kulturauftrag" aus ihrem Selbstverständnis heraus wahr. Dieses Selbstverständnis kann der Staat lediglich anerkennen und gegebenenfalls direkt oder indirekt fördern. "Frei" sind solche Institutionen nicht nur durch die Staatsfreiheit der Willensbildung. Sie sind auch nicht von Verfassungs wegen gehalten, sich nach den Maßstäben zu organisieren oder an den Maßstäben zu

⁸⁵ Die Kirchen nehmen im Bereich von Kunst und Kultur eine Fülle von Aufgaben wahr. So wendet die Evangelisch-Lutherische Landeskirche in Bayern beispielsweise für kulturelle Zwecke (Denkmalspflege, Bibliotheken, Archive, Bildungsaufgaben) etwa 6-7% ihres Haushalts auf (Mitteilung des Landeskirchenrats vom 29. 6. 1983 an Verf.).

^{*6} Aus der Fülle des Materials siehe etwa H.-K. Boehlke, in: Der Bund und die Künste (Fn. 60), S. 48 ff.; T. Osterwold/G. Bussmann, Art. Kunstausstellungen, in: Kulturpolitisches Wörterbuch (Fn. 1), S. 438 f.; Unesco-Bericht (Fn. 77), S. 27 f.; F. Schäuble, Rechtsprobleme der staatlichen Kunstförderung, Diss. Freiburg 1965, S. 96 ff.; Kunst und Wirtschaft, hrsg. von C.-A. Andreae, 1983; Vorstellungen des DGB zur Kulturpolitik und zur Kulturarbeit, 1981.

⁸⁷ Zur parallelen Situation im Bereich der Wissenschaftsförderung siehe *Ch. Flämig*, Wissenschaftsstiftungen, in: HdbWissR, hrsg. von O. Kimminich u. a., Bd. 2, 1982, S. 1197 (1218f.).

orientieren, die das freiheitliche Element der staatlichen Kulturarbeit bewirken. Positiv bedeutet dies: Freiheit in der Gestaltung der Binnenstruktur, Recht auf Einseitigkeit bei der Kulturförderung⁸⁸, zudem Freistellung von politischen Hindernissen bei der Anknüpfung und Pflege nationaler und internationaler Kulturkontakte⁸⁹. Pluralitätsauflagen von Seiten des Staates sind nur in Verbindung mit öffentlichen Zuwendungen und der Übernahme staatsersetzender Funktionen vorstellbar, etwa im Bibliothekswesen mit dem Ziel auch einer geistigen Flächendeckung, Karl May und Karl Marx also.

Der Staat im weitesten Sinne bildet demnach selbst im "öffentlichen" Kulturleben nur ein (in sich wieder differenziertes) Subsystem, das mit nichtstaatlichen wirkungsstarken Subsystemen in mancherlei Verbindung steht. Vielfältig sind die Fälle formeller und informeller Kooperation zwischen Staat und freien Einrichtungen der Kulturpflege. Auch nehmen die Subsysteme in einer systematisch wohl noch nicht erarbeiteten Form wechselseitigen Einfluß. Als Stichworte seien genannt: Datensetzung durch und für den Kunstmarkt⁹⁰, Wirkungen der professionellen Kunstkritik, aber auch – um einen Kölner Bezugspunkt zu formulieren – Einfluß bedeutender Kunstsammler auf den öffentlichen Museumsbau und die öffentliche Museumspolitik⁹¹.

Das Prinzip der kulturellen Mischverfassung entfaltet sich in der Bundesrepublik Deutschland nach mehreren Richtungen. Staatliche Institutionen nehmen gesellschaftliche, gesellschaftliche Institutionen nehmen staatliche Kräfte in sich auf⁹². Davon wird noch zu reden sein. Aber staatliche und freie Trägerschaft der Kulturverantwortung steht eben auch rechtlich selbständig nebeneinander. Gerade diese Form der Aufgabenteilung scheint seit langem stabilisiert zu sein. Zwar haben sich immer wieder Kultureinrichtungen, beispielsweise in der Erwachsenenbildung oder im Musikschulbe-

⁸⁸ Zumindest in der Tendenz anders P. Häberle, Kulturstaat (Fn. 25), S. 48.

⁸⁹ Zu den Kontakt-Verdiensten privater Sammler etwa in bezug auf die Malerei der DDR siehe W. Schmied, in: Scheel (Fn. 42), S. 199 (201).

⁹⁰ Siehe dazu u. a. *B. v. Wentzel/H. Stünke*, Art. Kunsthandel und Kunstmarkt, in: Kulturpolitisches Wörterbuch (Fn. 1), S. 445 ff. und Unesco-Bericht (Fn. 77), S. 39.

⁹¹ Siehe H. Gallwitz, in: Der Bund und die Künste (Fn. 60), S. 38 (39); E. Beaucamp, FAZ Nr. 125 vom 1.6. 1983, S. 25. Kritisch gestimmt: E. Rathke, in: Museumskunde 46 (1981), 77 ff.

⁹² Beispiele: Kunststiftung BW (dazu K. Fohrbeck [Fn. 9], S. 39 f.); Kunst- und Literaturfonds als e.V. (vgl. Fn. 61) und Deutscher Musikrat (siehe Unesco-Bericht [Fn. 77], S. 36).

reich⁹³, auf den Staat zubewegt. Neuerdings finden sich auch vereinzelt gegenläufige Erscheinungen⁹⁴. Doch tragen grundsätzlich gemeinte Vorschläge zu einer "Entstaatlichung" der Kultur gegenwärtig trotz der bedrängten Haushalte eher zum Unterhaltungswert öffentlicher Diskussionen⁹⁵ als zur wirklichen politischen Meinungsbildung bei⁹⁶. Gefragt ist aus staatlicher Sicht eine verstärkte, gegebenenfalls auch institutionell zu belohnende Einbindung privater Mittel in die Kulturförderung. Vermehrtes Mäzenatentum wird sich allerdings nach Einschätzung von fachlicher Seite nicht ohne Änderungen im Steuer- und Stiftungsrecht⁹⁷ einstellen.

III. Öffentliche Förderung von Kunst und Kultur – Exemplarisches und Singuläres

1. Selbstverständnis und Praxis der öffentlichen Kulturförderung

Staat und Städte haben längst die Leitsätze ihrer Kulturprogramme auf kulturstaatlichen Hochglanz gebracht⁹⁸. Die mit Recht-

⁹³ Zur Kommunalisierung des Musikschulbereichs siehe R. Tartter, Musikschulen, in: HdbKoWPr (Fn. 13), § 74/S. 182 (185 f.).

⁹⁴ Beispiel: Übernahme der Regie für das Kulturhistorische Museum in Bielefeld durch den Kunstverein (siehe Westfalen-Blatt Nr. 204 vom 3.9. 1983).

⁹⁵ Charakteristisch dafür der Privatisierungsvorschlag von *G. Kirsch* mit Reaktionen, in: Kultur für die Stadt – Chancen und Grenzen bei knappen Kassen, hrsg. von der CDU-Bundesgeschäftsstelle, 1983, S. 18 ff.

⁹⁶ Zur Privatisierungsfrage siehe statt vieler *J. Grabbe*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben, 1979, S. 177 ff. Die Wahl privatrechtlicher *Rechts* formen für öffentliche kulturelle Institutionen ist ein anderer Komplex. Zur aktuellen Diskussion: *K. Revermann*, in: Die Deutsche Bühne 1982, 27 ff.

⁹⁷ Zu den stiftungsrechtlichen Fragen siehe K. Neuhoff/H. Vinken, in: Deutsche Stiftungen für Wissenschaft, Bildung und Kultur, hrsg. v. Stifterverband für die Deutsche Wirtschaft, 1969, S. XXXff. Die steuerrechtlichen Fragen behandeln u. a.: C.-H. Heuer (Fn. 15), S. 130 ff. und K. Vogel, Kunsthemmnisse und Kunstförderung im Steuerrecht, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1977/78, S. 197 ff.; distanziert W. Knies (Fn. 27), S. 157 f.

⁹⁸ Siehe (ohne Anspruch auf Vollständigkeit und Aktualität) Kunstkonzeption BW (Fn. 45); Bayer. Musikplan (1978) und Bayer. Museumsentwicklungsprogramm (1979), hrsg. von BayerStMUK; Kulturentwicklungsplan Bremen 1983, hrsg. v. Senator für Wissenschaft und Kunst; Kulturbericht '82, hrsg. v. d. Kulturbehörde Hamburg, 1982; Programm des Landes Niedersachsen (Fn. 55); Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP zur Kulturpolitik in Schleswig-Holstein vom 22.11.1982 (LT-Drucks. 9/1658) – Umfangreiche Materialien zur öffentlichen Kunstförderung haben im letzten Jahrzehnt die Mitarbeiter des Bonner Zentrums für Kulturforschung (früher:

sprechung und Literatur widerspruchslos abgestimmten Formeln lassen kaum Wünsche einer autonomiebewußten Kulturgesellschaft an den staatlichen Kulturstil offen: Neutralität, Pluralität, Subsidiarität, Dezentralität, Gewiß prägen diese Elemente mehr als weniger die öffentliche Kulturpraxis, halten aber ihren wichtigsten Grundzug eher verdeckt. Denn Staat und Städte verstehen ihre Kulturverantwortung durchaus als Mandat zu aktiver Kulturgestaltung und kräftiger Kultureinmischung: Kunst- und Kulturkonzepte werden nach Zielen und Schwerpunkten entworfen. Kunst erfährt eine Bewertung nach Qualität und Bedeutung, wird öffentlich ausgezeichnet und zugleich von der Auszeichnung ausgeschlossen. Gezielt schließt man Produkt- und Nachwuchslücken. Das Niveau wird bei Bedarf gehoben, das des Publikums notfalls auch. Risiko und Experiment finden öffentliche Ermunterung und Hilfe, Vergessenes wird rehabilitiert oder reanimiert. Resumée: Man praktiziert kulturelle Daseinsvorsorge im kulturstaatlichen Großstil.

2. Materielle Verfassungsleitlinien der öffentlichen Kunst- und Kulturpolitik

a) Vor dem Hintergrund vielfältiger real- und ideengeschichtlicher Varianten des Verhältnisses von Staat und Kultur ist unter der Geltung des Grundgesetzes zunächst die Feststellung wichtig, daß die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen der geistigen Freiheit den Staat nicht auf eine indifferente Distanz zur Kultur fixieren⁹⁹. Es besteht keine Staatskunst, aber auch keine Trennung von Staat und Kunst. Der Staat ist nicht einmal von Verfassungs wegen ins zweite Glied der Kulturpflege gerückt: Sein institutionelles Engagement setzt nicht den Nachweis einer kulturellen Versorgungslücke voraus, seine Hilfe muß nicht nur Hilfe zur Selbsthilfe sein und seine Förderprogramme brauchen nicht an vorhandene Initiativen anzuknüpfen. Subsidiarität als Leitprinzip des kulturellen Staatshandelns ist die selbstgewählte Beschränkung einer gut beratenen Kulturpolitik 100.

Institut für Projektstudien Hamburg) erarbeitet. Zu den entsprechenden Publikationen siehe Fn. 9, 37, 61, 124.

⁹⁹ In den Vereinigten Staaten beschränkte sich interessanterweise die staatliche Kunstförderung bis zum "National Endowment for the Arts Act" (1963) im wesentlichen auf indirekte Förderung. Siehe aus der umfangreichen Literatur vor allem *D. Netzer*, The Subsidized Muse. Public Support for the Arts in the United States, Cambridge 1978, S. 54 ff.

¹⁰⁰ A. A. G. Erbel, Inhalt und Auswirkungen der verfassungsrechtlichen Kunstfreiheitsgarantie, 1966, S. 176.

- b) Die Wahrnehmung staatlicher Kulturverantwortung ist allerdings unter das Verbot der Identifikation gestellt¹⁰¹. Sie darf daher im Bereich der kulturellen Freiheitsrechte nicht aus einer verbindlichen materiellen Kunst- und Kulturidee heraus erfolgen. Der Staat des Grundgesetzes hat deshalb keinen Auftrag für die Kunst, Aufträge erteilen kann er. Da juristische Mittel gegen "überschießende Innentendenzen" einer zu unzulässiger kultureller Parteinahme entschlossenen politischen Mehrheit kaum greifen, ist allerdings die verfassungsrechtliche Verpflichtung öffentlicher Kulturträger zur Pluralitätsachtung kein Ersatz für eine maximale Pluralität der Kulturträger selbst 102. Die Einheit von Staat und Kultur wird denn auch in Staatskultursystemen nicht allein durch die Versagung effektiver kultureller Freiheiten, sondern zusätzlich durch Zentralisierung der Kulturentscheidungen und durch Identifizierung von Kultur und öffentlich geförderter Kultur angestrebt. Kulturfreiheit ist folglich das Ergebnis einer Gesamtverfassung, die durch Gewährleistung föderalistischer Strukturen 103, Stabilisierung kommunaler Selbstverwaltung und Sicherung staatsfreier Kulturaktivitäten¹⁰⁴ freiheitliche Rahmenbedingungen schafft. Das Grundgesetz hat mit seiner freiheitlichen Kulturordnung dem auf Mindeststandards kultureller Einheit (im soziologischen Sinne) angewiesenen Staat ein Stabilitätsrisiko aufgebürdet, das dieser durch den großzügig in Art. 7 Abs. 1 GG und in den Länderverfassungen bemessenen Bildungs- und Erziehungsauftrag¹⁰⁵ nur bedingt ausgleichen kann. Andererseits hält das Grundgesetz den Staat von dem Wagnis fern, das sich in einer zu engen Bindung an bestimmte geistig-kulturelle Strömungen aktualisieren kann. Nicht in der Etablierung einer Staatskultur eröffnet der Staat des Grundgesetzes seinem Bürger die Chance der Identifikation mit ihm, sondern gerade in der Gewährung kultureller Freiheit und der auch aus dieser Freiheit erwachsenden kulturellen Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens.
- c) Kann sich der Staat der Kultur öffnen, so kann er dies auch innerhalb seiner Institutionen tun. Organisationsrechtlich wird die

¹⁰¹ Grundlegend H. Krüger (Fn. 68), S. 178ff. Den folgenden Ausführungen liegt ein Verständnis staatlicher Neutralität in Fragen der Kunst und Kultur zugrunde, wie es K. Schlaich entwickelt hat (Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972, v. a. S. 250 ff.).

¹⁰² Wie hier bereits akzentuiert Knies (Fn. 27), S. 156f.

¹⁰³ Prononciert P. Häberle, Bundesstaat (Fn. 25), S. 6 und passim.

Wesentlich auch: Freiraum für Kunstkritik (BVerfGE 54, 129 [135 ff.]).

¹⁰⁵ Umfassend *H.-U. Evers*, Die Befugnis des Staates zur Festlegung von Erziehungszielen in der pluralistischen Gesellschaft, 1979.

Öffnung staatlicher Institutionen für die Kunst trotz inhaltlicher Offenheit des Staates in Kunstfragen dadurch bewältigt, daß die individuelle Kunstausübung durch den Organwalter – ähnlich wie bei wissenschaftlicher Arbeit und religiösen Handlungen 106 – dem Träger der Einrichtung nicht als "amtlich" verrechnet wird. Grundrechtlich gestattet die Geltung des Art. 5 Abs. 3 GG auch innerhalb der öffentlichen Kultureinrichtungen 107, daß der Staat sich institutionell für die Kunst offen hält, ohne die Kunst unter dem Vorwand gesellschaftlicher Gefährdungen in unerwünschte Schutzhaft zu nehmen. Staatliche Kulturregie muß daher jedenfalls von Rechts wegen nicht zur staatlichen Regiekultur werden, Autonomie ist ohne Autarkie möglich.

d) Der Kulturauftrag des Staates wird daher in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz als kulturpolitisch zu konkretisierender Kulturgestaltungsauftrag praktiziert. Die dabei zu treffenden Bewertungsund Präferenzentscheidungen sind keine aus der chronischen Not öffentlicher Budgets heraus zu entschuldigenden Staatsverstöße gegen ein kulturverfassungsrechtliches Keuschheitsgebot ¹⁰⁸, sondern positive Ausfüllung eines auch in den Ländern mit Kulturklauseln verfassungsrechtlich offen gehaltenen und des Verstecks nicht bedürftigen Bewegungsraumes der Kulturpolitik ¹⁰⁹. Staatliche Kunst- und Kulturförderung darf Qualitätsförderung sein und ist es auch weithin in der Praxis ¹¹⁰. Sie kann sowohl Qualität fordern als auch – im Sinne einer bewußten kulturpolitischen Entscheidung für "Qualitätssubventionen" ¹¹¹ – Qualität herausfordern. Qualität, als

¹⁰⁶ Siehe zur Zurechnungsfrage bei religiösen Handlungen im Staatsbereich E.-W. Böckenförde, DÖV 1974, 253 (255); DÖV 1980, 323 (324).

¹⁰⁷ Zum Theaterbereich siehe W. Kewenig, UFITA 58 (1970), 91 ff.; Ingo v. Münch, in: Die Deutsche Bühne 1978, 21 (23 f.) und Th. Kunig, DÖV 1982, 765 ff. Allgemeiner: F. Hufen, Die Freiheit der Kunst in staatlichen Institutionen, 1982

¹⁰⁸ Klarer als anderswo bei *Knies* (Fn. 27), S. 159; a.A. beispielsweise *E. Schreyer* (Fn. 66), S. 136 und *F. Schäuble* (Fn. 86), passim, etwa S. 62f., 202, 218.

¹⁰⁹ Ohne "Kulturdifferenzierung" – so E. R. Huber, Kulturstaat (Fn. 16), S. 134 f. – wird jeder Dienst an der Kultur sinnlos. Ähnlich wie im Text R. Scholz (Fn. 28), Rdnrn. 8 a. E., 79; Lerche, Forschungsfreiheit und Bundesstaatlichkeit (Fn. 74), S. 223; ders. schon BayVBl. 1974, 177 (179).

¹¹⁰ Dabei sei weder die Antinomie im Verhältnis von Staat und Kultur allgemein heruntergespielt noch die konkrete Gefahr, daß das Recht des Staates zur Qualitätsdifferenzierung für Kunstparteilichkeit genutzt wird. Siehe dazu schon J. Schwarze, AfP 1974, 692 (695) und grundsätzlich Maunz, BayVBl. 1970, 354 ff

¹¹¹ Zur Unterscheidung zwischen "Qualitätssubventionen" und "wohlerworbenen Subventionen" am Beispiel von Filmförderung einerseits und Theater-

Kategorie der Kunst und dem Kunstleben geläufig, ist ein verfassungsrechtlich zulässiger Anknüpfungspunkt für staatliche Förderentscheidungen in Kunst und Wissenschaft¹¹², anders als im Bereich von Religion und Weltanschauung¹¹³. In der Praxis entlastet die *Qualitäts*kompetenz des Staates de facto weithin von der Aufgabe, Kunst von Nichtkunst zu unterscheiden, und damit von der Antwort auf eine Frage, bei der sich nach einem gern zitierten Dictum von Josef Isensee¹¹⁴ die Rechtsprechung blamiert hat, die Bemühungen des Schrifttums¹¹⁵ allerdings – dies muß man fairerweise hinzufügen – nicht selten von der Angst, sich zu blamieren, inspiriert zu sein scheinen.

Substantieller Teil des staatlichen Kulturauftrags ist die *Programm*kompetenz. Sie umschreibt die Berechtigung des Staates zur formellen und informellen, direkten oder indirekten Festlegung der Schutz- und Förderungsmaßnahmen nach Zweck und Ziel, Mittel und Methode, Person und Institution¹¹⁶. Das geltende Verfassungsrecht verpflichtet den Staat nicht nach Art eines "Formalmäzens"¹¹⁷ zu indifferenter Förderung durch Bedienung vorhandener kultureller Initiativen oder zur vorrangigen Orientierung an der Publikumsnachfrage. Der Jurist drängt ihn nicht generell – um Manfred Rommel¹¹⁸ zu beruhigen – in die Rolle des "Kavaliers", "der zahlt und schweigt". Öffentliche Kulturpolitik kann sich vielmehr demokratisch zu einer Vielzahl gestaltender Aufgaben in der gegenwärtigen Kultursituation legitimieren lassen: Pluralismusvorsorge als Stärkung der kulturellen Vielfalt angesichts der Gefahren einer massen-

förderung andererseits siehe H. Becker/A. Kluge, Kulturpolitik und Ausgabenkontrolle, 1961, S. 190. Zweifel an der staatlichen "Treffsicherheit" äußert Fr. Müller (Freiheit der Kunst als Problem der Grundrechtsdogmatik, 1969, S. 129).

¹¹² Zu den Fragen der Wissenschaftsförderung siehe R. Scholz (Fn. 28), Rdnrn. 117, 118 und W. Schmitt Glaeser, WissR 7 (1974), 106 (122).

¹¹³ Zum religionsrechtlichen Bewertungsverbot siehe BVerfGE 33, 23 (29).

¹¹⁴ J. Isensee, Wer definiert die Freiheitsrechte?, 1980, S. 26.

¹¹⁵ Gesamtschau der Versuche bei C.-H. Heuer (Fn. 15), S. 4 ff. Die Schwierigkeiten der professionellen Kunsttheorie bei einer Bestimmung des Wesens der Kunst demonstrieren die Beiträge in D. Henrich/W. Iser, Theorien der Kunst, 1982.

¹¹⁶ Der Staat braucht Kunst nicht zu fördern, "wo und wie er sie antrifft" (so zumindest mißverständlich OVG Lüneburg, Urt. vom 23. 10. 1968, DVBI. 1969, 875 [876]; vom 9. 2. 1972, DVBI. 1972, 393 [395]). Anerkennung hat die staatliche Gestaltungsfreiheit im Rahmen der Kunstförderungspolitik auch in BVerfGE 36, 321 (332) gefunden.

¹¹⁷ Begriff von W. Schütz (Fn. 34), S. 16.

¹¹⁸ M. Rommel, Abschied vom Schlaraffenland. Gedanken über Politik und Kultur, 1981, S. 100. Lesenswert auch J. Rau, VerwRundschau 1980, 77 ff.

medial vermittelten Einheitskultur, Ausgleichs- und Sanierungsfunktionen gegenüber kommerziellen Erscheinungen des Kunst- und Kulturmarktes, Publikumsvorsorge für nachfrageschwache Kunst. Solche Ziele und Schwerpunkte sind kulturpolitisch zu formulieren und kulturpolitisch zu verantworten. Eine wesentliche Grenze erwächst dem Staat allerdings bei der Ausgestaltung von Kunstförderungstatbeständen. Er darf weder allgemein noch im Einzelfall Kunst wegen eines Konflikts mit solchen Rechtsgütern und rechtlich geschützten Interessen von der Förderung ausschließen, deren Beeinträchtigung ihm einen ordnungsrechtlichen Eingriff in die Kunstausübungsfreiheit nicht eröffnen würde 119.

e) Daş landläufige Bedürfnis der Politik nach ideellen Durchsetzungshilfen aus dem Verfassungsrecht macht es notwendig, noch zwei Versuche einer Verfassungsprogrammierung der Kulturpolitik anzusprechen. Verhältnismäßig einfach gestaltet sich die verfassungsrechtliche Einschätzung von Kulturkonzepten, die unter variierenden Losungen den Einzug demokratischer Vorstellungen in die Kulturpolitik fordern: "Kulturelle Demokratie"¹²⁰, "Kultur für alle"¹²¹, "Kultur von allen" – man darf gelegentlich auch vermuten: "Geld für alles". Das grundgesetzliche Demokratieprinzip als Ordnungs- und Legitimationsprinzip¹²² der politischen Willensbildung eröffnet keine Möglichkeit der Verfassungsableitung solcher Programme. Sie sind allenfalls in seinem demokratietheoretischen Weichbild angesiedelt. Dies ist nicht unwichtig für die Legitimation

¹¹⁹ Die zum Schutze anderer Rechtsgüter und rechtlich geschützter Interessen von der Verfassung gezogenen Grenzen der Kunstfreiheit kann der Staat in der Kunstförderung nicht anders als im Ordnungsrecht beurteilen. Die Qualitäts- und Programmkompetenz des Staates bleibt davon als eine aliud-Befugnis unberührt. Dabei wird nicht verkannt, daß der Staat, dem die im Text gezogene Schranke bei der Vorab-Ausscheidung von Kunst aus der Förderung zugemutet wird, der Konfliktfrage durch Berufung auf gerade diese Kompetenz ausweichen wird, häufig auch mit guten Gründen ausweichen kann. Zu einem konkreten Anwendungsfall siehe R. Scholz (Fn. 28), Rdnr. 80 (Filmförderung).

¹²⁰ Der Begriff wird mit unterschiedlichem Bedeutungsinhalt gebraucht: Kulturelle Demokratie als Lebensform (*E. Ismayer*, Perspektiven einer kulturellen Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", B 40/79 vom 6.10.1969, S. 29 [36]), aber auch im Sinne einer quantitativen und qualitativen Verbreiterung des öffentlichen kulturellen Angebots. Siehe zum letzteren Verständnis die Beiträge in: *B. Friedrich* (Hrsg.), Kulturelle Demokratie, 1979.

¹²¹ Programmatisch: H. Hoffmann, Kultur für alle, 1979 (inzwischen 2. Aufl. 1981).

¹²² Siehe K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl. 1983, S. 51.

einer Kulturpolitik, die Teile der öffentlichen Kunstkultur vor dem angeblichen Mehrheitsinteresse, aber auch vor der Forderung nach "Demokratisierung" ihrer Inhalte abschirmen will¹²³.

Gesicherte Bezugspunkte finden sich dagegen zwischen grundgesetzlichem Sozialstaatsprinzip und Kultur. Der Sozialauftrag des Grundgesetzes bezieht sich auch auf die soziale Situation im kulturellen Bereich¹²⁴ und auf die Zugangsbedingungen zur öffentlichen Kultur unter dem Gesichtspunkt sozialer Hindernisse¹²⁵. Dabei können sich im Ergebnis sozialstaatliche und kulturstaatliche Ansätze der Politik überschneiden. Auch einer kulturstaatlichen Denkweise sind soziale Aspekte nicht fremd¹²⁶. Die allgemeine Zugänglichkeit staatlicher Kulturangebote liegt in ihrer Tradition ebenso wie die Vorsorge für den Künstler; seine Belassung in wirtschaftlicher Not ist kein kulturstaatlich inspiriertes Instrument zur Erhöhung kultureller Innovation. Aber auch ein als "kulturelle Daseinsvorsorge" konzipierter Kulturauftrag des Staates ist kein Unterfall des staatlichen Sozialauftrags¹²⁷. Eine kulturstaatlich orientierte Politik wird eben ihre vorrangige Aufgabe darin sehen. Kultur und Publikum zusammenzuführen und auf diese natürliche Weise wirtschaftlicher Not des Künstlers vorzubeugen oder ihr abzuhelfen. Im übrigen ist auch im Zusammenhang mit dem Sozial-

¹²³ In dieser Richtung entschlossen: *Bialas*, in: J. Nolte, Kulturpolitik, 1975, S. 40; vgl. auch *D. Brusberg*, Die Kunst im Eimer?, in: R. Silkenbeumer (Fn. 81), S. 78 (81); *H. Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungszuständigkeit, 1970, S. 79 f.; *H. Ridder*, Die Freiheit der Kunst nach dem Grundgesetz, 1963, S. 24.

¹²⁴ Zu Fragen der Sozialpolitik im künstlerischen Bereich siehe sog. Künstler-Enquete, BT-Drucks. 7/3071; K. Fohrbeck/A.J. Wiesand, Der Künstlerreport, 1975 und D. Lattmann, Der Staat und die Schwierigen, o.J. Aufschlußreich für das Gesamtspektrum der öffentlichen Künstlerförderung: "Verbesserung der beruflichen und sozialen Lage der Künstler und Publizisten", Aktualisierter Maßnahmenkatalog der Bundesregierung vom 2. Juni 1976, 2. Zwischenbilanz, Stand Januar 1982.

¹²⁵ Siehe dazu E. R. Huber, Kulturverfassung (Fn. 16), S. 356, 357. Zum volkspädagogischen Impetus des Kulturstaatsgedankens im 19. Jahrhundert siehe M. Carriere, Kunstakademie, Kunstpflege, in: Dt. Staatswörterbuch, hrsg. v. J. K. Bluntschli/K. Brater, 6. Bd., 1861, S. 165 (167, 169).

¹²⁶ Den Kunstförderungsauftrag des Art. 18 Abs. 1 VerfNW hat der Verfassungsausschuß nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Künstlernot eingefügt (vgl. *Geller/Kleinrahm/Fleck*, Die Verfassung des Landes NW, 2. Aufl. 1963, Art. 18 Erl. 1).

¹²⁷ Trennung von kulturstaatlichen und sozialstaatlichen Denkformen etwa bei *M. Heckel* (Staat. Kirche. Kunst, 1968, S. 126 f. Fn. 399 – für den Bereich des Denkmalschutzes).

staatsprinzip davor zu warnen, durch Überkonkretisierungen das Verfassungsrecht zum Stichwortgeber für die politische Rhetorik abzuwerten. Wer aus der grundgesetzlichen Sozialstaatsverpflichtung heraus für eine Vorrangfinanzierung soziokultureller Aktivitäten in der Stadtteilarbeit zu Lasten des Musiktheaters plädiert, wird unter Berufung auf dieselbe Verfassungsverpflichtung wegen der Arbeitsplatzintensität gerade dieser Kultureinrichtung einer ganz anderen Präferenz belehrt¹²⁸. Realistischer ist es, in der Kulturverantwortung des Staates einerseits und seiner Sozialverantwortung andererseits eine eher konfliktträchtige Rollenzuweisung zu sehen. In diesen Zusammenhang gehört die Beobachtung, daß Förderungsmaßnahmen für Kunst und Kultur teilweise an einer Öffentlichkeit vorbei getroffen werden müssen¹²⁹, die – durchaus verständlich – soziale Prioritäten setzt. In den Kern der Kulturstaatlichkeit zielen Tendenzen, die öffentliche Kulturförderung an Kriterien wie "soziale Akzeptanz" oder "gesellschaftlich-soziale Relevanz" zu orientieren¹³⁰. Die verfassungsrechtliche Antwort darauf ist entschieden zu geben: Eine allgemeine Orientierung der Förderung von Kunst und auch von Wissenschaft¹³¹ am nachgewiesenen oder vermuteten sozialen Nutzen wäre mit dem Verfassungsprinzip der Offenheit staatlicher Kunst- und Wissenschaftspolitik unvereinbar. Die Grundrechtsgewährleistungen des Art. 5 Abs. 3 GG stehen weder unter dem Verfassungsvorbehalt einer gesetzlich zu konkretisierenden Sozialbindung noch sind sie aus dem Sozialstaatsprinzip heraus beschränkbar. Der Staat kann im übrigen - um Mißverständnisse zu vermeiden - durchaus Programmteile der öffentlichen Kulturförde-

¹²⁸ Zu diesen Wertungs- und Bewertungsfragen H. Hoffmann (Fn. 121), S. 59 ff.; nicht unproblematisch die Verfassungsaktualisierung bei P. Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 1973, S. 304 f.

¹²⁹ Der finanzielle Spielraum der staatlichen Kunstförderung erwächst heute weithin aus der Verfügbarkeit über Lotto-, Toto- und Spielbankmittel.

¹³⁰ Viel diskutiert: Essener Entwurf eines Intendantenvertrages (siehe dazu E. Vesper, RdJB 1983, 126 [127]); vgl. aber auch Abg. Jochen, in: Landtag Saarland, Stenograph. Berichte 7. Wahlperiode 1975–1980, S. 1393 und E. Benda (Fn. 28), S. 351. Die im Text getroffene Feststellung schließt nicht aus, daß die Frage nach einer größeren Publikumsnähe der weithin in die reine Subjektivität zurückgezogenen Kunst gestellt werden darf und auch gestellt wird. Aufschlußreich dazu H. Hoffmann, in: Kunstmagazin 1980, S. 25 ff.

¹³¹ Zu den Parallelproblemen in der Wissenschaftsförderung siehe statt vieler Fr. Graf Stenbock-Fermor, Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, in: HdbWissR (Fn. 87), S. 1159 (1176f., 1179 Fn. 51) und W. Treue, Forschungsförderung in Deutschland, in: Jahrbuch für Geschichte Mittel- und Ostdeutschlands, Bd. 28, 1979, S. 554.

rung unter den Aspekt der Problemhilfe bei der Erfüllung von Staatsaufgaben stellen, etwa im Zusammenhang mit Konzepten wie "Kunst und Psychiatrie" oder "Kunst im Bau"¹³².

3. Verfassungsrechtliche Aspekte zu Organisation und Verfahren öffentlicher Kunst- und Kulturförderung

a) Organisation und Verfahren der staatlichen Kulturförderung und Kulturvermittlung außerhalb der staatsintegrierten Kulturfunktionen sind weithin von einem kulturspezifischen Leitbild der Staatsneutralisierung durch abgestufte Formen der Entstaatlichung bestimmt. Ein durch Wahl privatrechtlicher Organisationsformen und Pluralisierung der Organe vermitteltes staatliches Inkognito, beispielsweise bei den Mittlerorganisationen der Auswärtigen Kulturpolitik¹³³, erleichtert den Kontakt zur nationalen und internationalen Kulturklientel. Die Vergabe öffentlicher Mittel wird bevorzugt Gremien privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisierter Träger überlassen, in denen branchenentsandte oder branchenpräsentierte Mitglieder die Doppelbegabung von Sachverstand und Neutralität aufweisen 134. Durchaus spezifisch für den Kulturbereich ist auch die globale Zuweisung öffentlicher Mittel an Spitzen- und Dachverbände der einzelnen Kultursparten, die nach staatlichen Programmvorgaben die Verteilung vornehmen¹³⁵. Solche Staatsdistanzmodelle variieren das traditionelle Jurywesen aus berufenem oder angestelltem Sachverstand im Vorfeld von Kunstentscheidungen 136. Als gemeinsamer Grundgedanke erscheint die Beschaffung von Sachkunde in Kombination mit einer Abschwächung

¹³² Zu den entsprechenden Projekten siehe K. Fohrbeck (Fn. 9), S. 213 ff.

¹³³ Dazu materialreich M. Kilian, Auswärtige Kulturverwaltung zwischen kultureller Autonomie und staatlicher Lenkung, in: Kulturverwaltungsrecht im Wandel, 1981, S. 111 ff.; W. Link (Fn. 4), S. 278; H. Arnold, Kulturexport als Politik?, 1976, S. 74 ff. und A. Dittmann, in: Die Verwaltung 8 (1975), 431 ff.

¹³⁴ Als Beispiel ad hoc gegründeter Einrichtungen sei neben den schon erwähnten Kunst- und Literaturfonds in der Rechtsform eingetragener Vereine (siehe Fn. 61) das Filmbüro NW e.V. genannt. Seine Arbeit beruht auf einer Vereinbarung mit dem Land NW vom 17.9.1981.

¹³⁵ Beispiele: Vergabe von staatlichen Zuschüssen im Rahmen des Bayer. Musikplans (Fn. 98) durch Trachtenverbände oder den Bayer. Musikrat. Zu einem weiteren Fall siehe *OVG Lüneburg*, Urt. vom 23.10.1968, DVBl. 1969, 875 (877).

¹³⁶ Zur Zusammensetzung der "Regel"-Jury siehe K. Fohrbeck/J. A. Wiesand (Fn. 37), S. LVII.

oder gar Eliminierung des Staatsurteils, gelegentlich auch die Absicherung gegenüber dem Vorwurf der Zensur als der politischbürokratischen Variante der Zensurfurcht, nicht selten der Wunsch nach Selbstentlastung im Subventionsstreit der Interessenten.

b) In der Literatur wird teilweise die Entstaatlichung der Förderungsentscheidungen durch Überlassung an Kräfte der Gesellschaft jedenfalls im Bereich der Kunst als Verfassungsgebot angesehen, das aus Art. 5 Abs. 3 GG, gelegentlich auch aus dem Kulturstaatsprinzip abgeleitet wird¹³⁷. Zu Zweifeln an der Richtigkeit einer so allgemein formulierten verfassungsrechtlichen These ermutigen freilich schon einige Beobachtungen zur Förderpraxis. Ersetzung der Exekutivorgane durch sachverständige Persönlichkeiten kann die Ersetzung von Nichtwissen durch Irrtum sein. Zudem ist es zwar nicht sonderlich zeitgemäß zu sagen, läßt sich aber verantworten: Auch "Bürokraten" in den Kulturetagen von Staat und Städten können Sinn für Kunst und Kultur haben 138. Das Votum für eine Entstaatlichung der Förderentscheidung im Einzelfall ist denn auch vor allem ein Votum für eine durch Verbands- und Branchenbeteiligung gesicherte Pluralität der Förderpraxis. Im gelegentlichen Eifer der Staatsverdrängung wird dabei freilich übersehen, daß Kulturorganisationen und ihre Repräsentanten durchaus ihre sehr spezifischen Neutralitätsschwächen haben können¹³⁹. Förderungsselbstverwaltung der Kunst ist daher nicht das Kunstfreiheitsmodell per se. So wenig die Überlassung der Kultur an die Gesellschaft die Entfaltung ihrer Eigengesetzlichkeit gewährleistet¹⁴⁰, so wenig gilt diese Automatik aus mancherlei Gründen auch für die Überlassung ihrer Förderung an gesellschaftliche Kräfte. Andere Beobachtungen kommen hinzu. Pluralistisch konstruierte Kollegialorgane des kulturellen Be-

¹³⁷ Beispielhaft engagiert in dieser Richtung *E. Schreyer* (Fn. 66), S. 137 ff.; interessant in diesem Zusammenhang das Zweistufigkeitsmodell bei *F. Hufen*, NVwZ 1983, 516 (521 f.).

¹³⁸ "Kunstsinnige" Beamte für die staatliche Kulturverwaltung fordert schon Konrad Haenisch in einer noch immer lesenswerten Rede (Neue Bahnen der Kulturpolitik, 1921, S. 152).

¹³⁹ Stichwortartig: Cliquenbildung, Selbstbedienungsmentalität, Bevorzugung des Kunstangebots in den "Metropolen", Verbandsschwierigkeiten bei der Rekrutierung qualifizierter Repräsentanten (weil Qualität eben selbst produziert, nicht sortiert). Zur vielfach erörterten Problematik siehe etwa Beck (Fn. 32), S. 264 f.; L. Romain, Internationaler Kulturaustausch, FAZ Nr. 269 vom 20.11. 1981, S. 27. Deutlich zur Ambivalenz aller Sachverständigen-Lösungen in der Kulturförderung auch H. Graul (Fn. 123), S. 82 ff.; vgl. in diesem Zusammenhang auch v. Uslar (Fn. 81), S. 56.

¹⁴⁰ So zutreffend E. R. Huber, Kulturstaat (Fn. 16), S. 9, 10.

reichs können – die Praxis der öffentlichen Preise scheint dies zu belegen¹⁴¹ – konventionelle und bequeme Entscheidungen begünstigen¹⁴².

c) Diese und andere Schwächen der kulturellen Politikberatung sprechen dafür, daß die Einbeziehung des in der Gesellschaft zur Verfügung stehenden repräsentativen und nichtrepräsentativen Sachverstands zwar ein im Prinzip unentbehrliches Mittel zur Ausbalancierung von kultureller Freiheit und öffentlicher Förderung ist. aber nicht der allein verfassungskonforme Weg. Im Bereich der Kunst gibt die hohe Wertschätzung ihrer Freiheit durch das Grundgesetz die verfassungsrechtliche Legitimation, Kunstförderungsentscheidungen vollständig auf unabhängige Entscheidungsträger zu übertragen, sofern gewisse sachliche und personelle Vorkehrungen getroffen sind¹⁴³. Auf der anderen Seite ist es aber ebenso mit Art. 5 Abs. 3 GG vereinbar, die Entscheidung in letzter Instanz bei den politisch verantwortlichen Organen zu belassen¹⁴⁴. Auch zwischen diesen beiden Polen die Organisationsmöglichkeiten offenzuhalten, ist schon angesichts der unterschiedlichen Verhältnisse in den einzelnen Sparten von Kunst und Kultur ein zentrales Anliegen. Vor allem muß das atypische Verfahren seine Legalitätschance haben. Der Staat, der dem Berufsinterpreten öffentliche Mittel zur Vergabe von Kompositionsaufträgen nach dessen künstlerischem Ermessen zuweist¹⁴⁵ oder dem einzelnen Künstler die Entscheidung über die Preisvergabe überträgt, bewegt sich innerhalb der Verfassung. Er bekennt sich zum kulturspezifischen Entscheidungsprinzip der subjektiven Sachlichkeit, das gerade auch dem Verlierer im Wettbewerb um öffentliche Förderung das Gefühl der Staats-Ausscheidung nimmt146.

¹⁴¹ Zur Wirklichkeit siehe etwa K. Fohrbeck/A.J. Wiesand (Fn. 37), S. LVIf.; siehe auch noch P. Rühmkorf, FAZ vom 31.3.1979.

¹⁴² Zu dieser Beobachtung wie auch sonst sehr eindrucksvoll W. Schütz (Fn. 34), S. 16.

¹⁴³ Wie hier *OVG Lüneburg*, Urt. vom 9.2.1972, DVBl. 1972, 393 (395); *E. Schreyer* (Fn. 66), S. 109, 138, 165.

¹⁴⁴ Ebenso P. Häberle, Kulturstaat (Fn. 25), S. 41 Fn. 120.

¹⁴⁵ Siehe Kunstkonzept BW (Fn. 98), S. 15.

¹⁴⁶ Bedenkenswert dazu *Bazon Brock*, Ästhetik als Vermittlung, Arbeitsbiographie eines Generalisten, hrsg. von K. Fohrbeck, 1977, S. 18f.; siehe auch noch *J. Schwarze*, AfP 1974, 692 (696).

IV. Zur "Kulturstaatsfrage" in der Bundesrepublik Deutschland

1. Grundgesetz und "Kulturklausel"

Rechtzeitig hat eine vom Bundesminister der Justiz einberufene "Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge"¹⁴⁷ unter der Federführung von Thomas Oppermann dieser Tagung diskussionswerte Stichworte gegeben. Empfohlen wird von der Mehrheit der Kommission, Art. 20 Abs. 1 GG durch einen Satz 2 mit dem Inhalt zu ergänzen, die Bundesrepublik "schützt und pflegt die Kultur und die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen". Weiter spricht sich die Kommission mehrheitlich dafür aus, die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zu erweitern¹⁴⁸. Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß danach auch "der Verantwortung des Staates für Kultur und natürliche Umwelt entsprechen". Damit hat sich die Kommission zu Recht gegen die Aufnahme der Staatszielbestimmung "Kulturstaat" entschieden. Gewiß könnte ein solches Verfassungsprädikat den Eigenwert der kulturellen "Seite" des Staates verdeutlichen und ein Gegengewicht zu seiner akzentuiert wirtschaftlichen und sozialen Ausrichtung bilden (allerdings nicht im Sinne eines in Kulturkreisen oft anzutreffenden naiven antiwirtschaftlichen Affekts¹⁴⁹), vielleicht auch eine zu einseitig dem Aspekt der Kulturversorgung des Staatsbürgers verpflichtete Kulturpolitik umakzentuieren. Eine Entlastung des Demokratie- und Sozialstaatsprinzips von kulturrechtlichen Konkretisierungsversuchen wäre ein möglicher weiterer Gewinn. Doch wird man Zweifel an den erhofften normativen und faktischen Wirkungen jeder Art von Kulturklausel im Grundgesetz äußern müssen. Dabei ist weniger das Schicksal der Kulturstaatsbestimmung des Art. 3 BV ein Argument¹⁵⁰. Die dem normativen Armutsideal unfreiwillig verpflichtete Bestimmung läßt sich nicht als staatsrechtlicher Probelauf eines "Kulturstaatsprinzips" bewerten. Sie ist von ihrer kulturrechtlich profilierten Verfassungsumgebung sichtbar "umweltgeschädigt". Der Bayerische Ver-

Entwurf für den Teil III (Kultur) des Besonderen Teils des Berichtes der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge beim BMI (mit ausführlicher Begründung), Stand: 15.7.1983.

¹⁴⁸ Entsprechende Vorschläge einer Grundgesetzergänzung schon bei *P. Häberle*, Bundesstaat (Fn. 25), S. 59.

¹⁴⁹ Grundsätzlich dazu W. Ziegenfuβ, Die Kulturgesellschaft, in: Festgabe f. G. Jahn, 1955, S. 597 (627 ff.).

¹⁵⁰ Ausführlich zur Kulturstaatsklausel des Art. 3 BV O. Jung (Fn. 15), S. 79 ff.

fassungsgerichtshof wurde kaum zu ihrem Inhalt gefragt und hatte deshalb auch zu ihrem Inhalt wenig zu sagen¹⁵¹. Selbst eine ihm aus der bayerischen Inkompatibilitätsgesetzgebung erwachsende Sternstunde - der bayerische Professor im Bayerischen Landtag als Inbegriff der Kulturstaatlichkeit¹⁵² – hat das Gericht ungenutzt verstreichen lassen. Es bleiben aber erhebliche Zweifel, ob mit Kulturbestimmungen welcher Formulierung auch immer die traditionelle Durchsetzungsschwäche kultureller Anliegen im Budgetkonflikt vermindert und ein kulturpolitisches Leitbild gesetzt werden kann. Allein um einer verfassungsnotariellen Beglaubigung aktueller staatlicher Aufgabenschwerpunkte willen sollte das Grundgesetz aber nicht geändert werden. Die Ergänzung des Grundgesetzes um eine Kulturstaatsklausel trifft aber noch auf weitere Einwände: Verfassungsrechtliche Einladung zur Staats-Überforderung und Kultur-Überförderung¹⁵³, Ermunterung der Verfassungsinterpreten zur kultur- und bildungspolitischen Streitschlichtung durch Überkonkretisierung 154, Vorhaltung versteckter Kompetenzreserven für den Bund (vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren vom Bund nicht ohne gesamtstaatliche Absichten prononciert abgegebenen Kulturstaatsbekenntnisse¹⁵⁵). Diese Einwände gelten – mit gewissen Einschränkungen - auch für die mehrheitlich von der Kommission vorgeschlagene Kulturklausel, andere kommen hinzu: Die Verfassungsgeschichte der Nachkriegszeit enthält Belege dafür, daß die staatlichen Aufgabenschwerpunkte von der Existenz entsprechender Verfassungsaufträge nach beiden Richtungen hin unabhängig waren. Kulturstaatliche Verspätungen hat es in der Denkmalspflege trotz Verfassungszusagen gegeben 156, im Umweltschutz und in der Sportförderung¹⁵⁷ hat der Staat dagegen mit großer Energie Aufgaben ohne besondere Verfassungsanweisungen über-

¹⁵¹ Siehe die Analyse bei O. Jung (Fn. 15), S. 79 ff.

¹⁵² VerfGH 23, 32 (35, 44).

¹⁵³ Zu den Gefahren der "Droge" Kulturstaat eindrucksvoll E. R. Huber, Kulturstaat (Fn. 16), S. 6.

¹⁵⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang das sog. Oberstufenurteil des *HessStGH* vom 30.12.1981 (NJW 1982, 1381) und die Auseinandersetzung mit ihm, etwa in den Beiträgen RdJB 1982, Heft 3, S. 177 ff.

¹⁵⁵ Nur ein Beispiel: Vorwort von G. Baum, in: K. Fohrbeck/A. J. Wiesand (Fn. 37), S. V; vorsichtig H. Hieronymus (Fn. 11), S. 212 f.

¹⁵⁶ Erst das Jahrzehnt zwischen 1970 und 1980 hat dem Denkmalschutz die notwendigen Rechtsgrundlagen gebracht. Siehe die Nachweise dazu in: Deutsche Denkmalschutzgesetze, Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, bearb. v. W. Brönner, 1982.

¹⁵⁷ Dazu *U. Steiner*, DÖV 1983, 173 ff.

nommen. Kritik wird sich der Vorschlag aber auch insoweit gefallen lassen müssen, als er die Kulturklausel des Art. 20 GG mit einer entsprechenden Ergänzung des Homogenitätsprinzips in Art. 28 GG verbinden will. Man darf zweifeln, ob der Bund die historische, politische und kompetenzielle Autorität zur Gewährleistung einer Kulturordnung in den Ländern hat, die der vom geänderten Grundgesetz gewollten kulturellen Staatsverantwortung entspricht.

2. Die "qualitative" Klammerfunktion des Kulturbegriffs

Hans-Ulrich Evers' Feststellung¹⁵⁸, die Kulturaufgabe des Gemeinwesens liege "in einer tieferen Schicht als der der Normativität" von Kulturklauseln gibt das Stichwort für den Versuch der Formulierung einer Kernfrage, die mit verfassungstextlichen Mitteln nicht zu lösen ist. Die schon angesprochene Aufspaltung des engeren Kulturbegriffs in Wissenschaft und Bildung einerseits. Kunst und Kultur andererseits hat sicher eine Reihe "äußerer" Gründe, könnte aber auch ein Sachproblem indizieren. Der um seine Lebensgrundlagen und internationale Konkurrenzfähigkeit besorgte Staat nimmt nach der Diagnose von kompetenter Seite die Wissenschaft nicht nur zunehmend in Pflicht, sondern auch verstärkt in gezielten Dienst¹⁵⁹. Mit der Fähigkeit aufwendiger Forschung zur Lösung von Zeitproblemen wird ihre Finanzierung wachsend in Einzelfällen, nach mancher Äußerung langfristig in genereller Weise verknüpft sein¹⁶⁰. Funktionalistische Tendenzen im Verständnis von Kultureinrichtungen lassen sich aber auch im Bildungsbereich vielfach belegen¹⁶¹. Illusionen über die Rückgewinnung staatlich-politischer Gelassenheit in Wissenschaft und Bildung sind dabei sicher fehl am Platz. Unter diesen Bedingungen könnte der Kulturbegriff schnell in seine ästhetischen Kategorien und verwandte Bereiche abwandern, Kunst

¹⁵⁸ H. U. Evers, NJW 1983, 2161 (2166).

¹⁵⁹ Siehe dazu W. Treue (Fn. 131), S. 554 und jüngst Th. Oppermann, DVBl. 1983, 857 (859 f.); grundsätzliche Überlegungen bei W. Ziegenfuβ (Fn. 149), S. 608 f.

¹⁶⁰ Unmißverständlich E. Böning, Die Universitäten in den 80er Jahren, Konstanzer Blätter für Hochschulfragen, 1983, S. 51 (57).

¹⁶¹ Siehe dazu K. Forster, in: J. Becker (Hrsg.), Dreißig Jahre Bundesrepublik. Tradition und Wandel, 1979, S. 77 (95); L. Kerstins, Die Frage nach dem Erziehungs- und Lebensziel, in: F. Henrich/H. Kaiser (Fn. 31), S. 50 (51, 53); E. G. Mahrenholz, Probleme des numerus clausus, in: Festschrift für E. Stein, 1983, S. 199 (205) und W. Schmitt Glaeser, AOR 107 (1982), 337 (365 f.); siehe allerdings auch schon Th. Heuss, Kräfte und Grenzen der Kulturpolitik, 1951, S. 27, 32.

und Kultur erscheinen trotz mancher gegenteiliger Ansätze im Theaterbereich, der Erwachsenenbildung oder dem Museumswesen¹⁶² nach wie vor – schon wegen eingeschränkter Möglichkeiten des statistischen Leistungsnachweises – im Windschatten administrativen Effizienzdenkens und politischer Instrumentalisierungsabsichten zu liegen. Besteht aber die Gefahr, daß ein durch Autonomie, Zweckfreiheit und Humanität wesentlich mitkonstituierter Kulturbegriff¹⁶³ seine qualitative Klammerfunktion für Bildung, Wissenschaft, Kunst und Kultur mit negativen Auswirkungen für die geistig-ethische Gesamtverfassung der Gesellschaft verliert, so wird die staatliche Kulturverantwortung deutlicher als bisher auf die Bewahrung dieser kulturellen Grundkategorien verpflichtet werden müssen.

¹⁶² Siehe zum Verhältnis von Staat und Subventionstheater A. Everding (Fn. 80); zur Erwachsenenbildung Henrich, in: F. Henrich/H. Kaiser (Fn. 31), Vorwort S. 9; A. O. Schorb, Die Struktur der Erwachsenenbildung in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 74 (76); zu den Museen W. Grasskamp, Museumsgründer und Museumsstürmer, 1981 und dazu P.-K. Schuster, in: Die Zeit Nr. 20 vom 14.5. 1982, S. 43.

¹⁶³ Grundsätzlich dazu W. Jaeger, Staat und Kultur, in: Humanistische Reden und Vorträge, 2. Aufl. 1960, S. 195 (212).

Leitsätze des Berichterstatters über:

Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen

- I. Kultur, Kulturstaat, Kulturauftrag Begriffliche und thematische Vororientierung
- 1. Der Gebrauch des Begriffes "Kultur" in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland variiert nach Normen und Normzusammenhängen. Zwei Grundverwendungsweisen lassen sich herausarbeiten: Kultur als Inbegriff der typischen Lebensformen, Werteinstellungen und Verhaltensweisen innerhalb der Gesellschaft (soziologischer Kulturbegriff) und Kultur ("im engeren Sinne") als Übereinkunfts- und Sammelbegriff für bestimmte, meist zum Staat in einer (in sich wieder differenzierten) Sonderbeziehung stehende geistigschöpferische Betätigungsfelder ("Bildung, Wissenschaft, Kunst, Religion").
- 2. "Kunst und Kultur" haben sich durch Ausklammerung von Bildung und Wissenschaft in einem selbständigen Teilbegriff abgesondert. Er umfaßt insbesondere die klassischen und modernen Sparten der Kunst, freie und angewandte Kunst, Volks- und Laienkunst, Archiv-, Bibliotheks- und Museumswesen, Erwachsenenbildung sowie Denkmals-, Landschafts-, Brauchtums- und Heimatpflege.
- 3. Der Begriff "Kulturstaat" kann (auch) mit dem Begriff "Kultur" variieren. Kulturstaat wird im folgenden als Staat mit Verantwortung und Aufgaben im Bereich der Kultur im engeren Sinne verstanden.
- 4. "Kulturauftrag" wird auf das "Hervorbringen" von Kultur, vor allem aber auf Aufgaben der Pflege der Kultur im engeren Sinne (Kultursicherung, Kulturschutz, Kulturförderung einschließlich Kulturvermittlung) mit dem Schwerpunkt im Bereich von "Kunst und Kultur" bezogen.
- II. Kulturauftrag: Auftragsnormen und Auftragnehmer (Stichproben)
- 5. Art. 5 Abs. 3 GG vermittelt nicht das Verfassungsprädikat "Kulturstaat". Er ist das Grundrecht der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit, nicht der Kulturfreiheit allgemein. Die Grundrechtsverbürgungen der Art. 4 und 5 GG bewirken jedoch ein "Großklima" kultureller Auto-

nomie, von dem auch die Vermittlung und Präsentation kultureller Werte und Leistungen ohne kulturspezifische Grundrechtsgewährleistung Nutzen ziehen.

- 6. Art. 5 Abs. 3 GG sichert der Kunst die Freiheit der Entfaltung zu, verpflichtet den Staat zur Abwehr von Freiheitsstörungen und legt ihn auf die Anerkennung ihrer sich autonom entfaltenden Sach- und Wesensgesetzlichkeit fest. Eine allgemeine Verpflichtung des Staates zur Förderung ihrer realen Entfaltung enthält Art. 5 Abs. 3 GG nicht.
- 7. Das Grundgesetz ist kein kulturverfassungsrechtliches Gesamtkunstwerk. Zum Kulturauftrag des Staates enthält es nur Einzelaussagen. Kulturstaat ist die Bundesrepublik aus ihrem staatlichen Selbstverständnis und ihrer Staatspraxis heraus, einzelne Gliedstaaten auch auf der Grundlage des Landesverfassungsrechts.
- 8. Die inhaltliche und budgetäre Steuerungskraft normativer Kulturaufträge ist begrenzt. Art und Ausmaß der öffentlichen Kulturaufgaben werden primär von nichtnormativen Faktoren bestimmt.
- 9. Ein ("endogener") kulturrechtlicher (Nachhol- bzw. Zusatz-)Bedarf besteht nicht. Dies gilt für Kulturfachgesetze ebenso wie für allgemeine Kulturförderungsgesetze.
- 10. Kulturelle Zuständigkeiten erwachsen dem Bund unter anderem aus dem Recht zur kulturellen Selbstdarstellung, aus seiner gesamtdeutschen Verantwortung und aus dem Konnex mit seinen Sachaufgaben ("Ressortkunst"). Die Mitfinanzierung inländischer Kultureinrichtungen und Kulturveranstaltungen mit signifikantem internationalem Zuspruch rechtfertigt sich aus seiner Kompetenz zur Pflege auswärtiger Beziehungen. Der "gesamtstaatliche Rang" kultureller Einrichtungen oder Veranstaltungen bildet für sich allein keinen Anknüpfungspunkt für Bundeszuständigkeiten.
- 11. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG läuft auf eine Ermächtigung der Gemeinden zur Selbstdefinition ihres Kulturauftrags hinaus. Abwehrmöglichkeiten gegenüber staatlichen Ingerenzen im Bereich der kulturellen Selbstverwaltung erwachsen den Gemeinden aus Art. 5 Abs. 3 GG nicht. Kulturelle Angelegenheiten sind Pflichtaufgaben der Gemeinden nur, soweit dies sich aus den Landesverfassungen, dem Landeskommunalrecht oder Kulturfachgesetzen ergibt.
- 12. Öffentliche Kulturverantwortung ist kulturelle Teilverantwortung. Die Wahrnehmung von Kulturaufgaben in freier Trägerschaft hat eine unentbehrliche Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber den öffentlichen Kulturträgern.

- 13. Eine "Entstaatlichung" der öffentlichen Kultureinrichtungen steht gegenwärtig nicht ernsthaft zur Diskussion.
- III. Öffentliche Förderung von Kunst und Kultur Exemplarisches und Singuläres
- 14. Die Grundrechte fixieren den Staat nicht auf eine indifferente Distanz zur Kultur. Öffentliche Kulturverantwortung darf jedoch nicht aus einer verbindlichen materialen Kunst- und Kulturidee heraus wahrgenommen werden. Mit dieser Einschränkung kann sich der Staat sachlich und institutionell Kunst und Kultur öffnen.
- 15. Subsidiarität als Leitprinzip des kulturellen Staatshandelns ist eine selbstgewählte kulturpolitische Beschränkung.
- 16. Der Kulturauftrag des Staates wird in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz als kulturpolitisch zu konkretisierender Kulturgestaltungsauftrag praktiziert. Er schließt im Bereich von Kunst und Kultur die Qualitäts- und Programmkompetenz des Staates ein.
- 17. Der Staat kann weder allgemein noch im Einzelfall Kunst wegen eines Konflikts mit solchen Rechtsgütern und rechtlich geschützten Interessen von der Förderung ausschließen, deren Beeinträchtigung ihm das Recht zum ordnungsrechtlichen Eingriff in die Kunstausübungsfreiheit nicht eröffnen würde.
- 18. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes als Legitimationsund Ordnungsprinzip der politischen Willensbildung kann nicht zugunsten kultureller Demokratiekonzepte ("Kultur für alle", "Kultur von allen") aktualisiert werden.
- 19. Kulturstaatliches Handeln ist kein Konkretisierungsfall des Sozialstaatsprinzips, sondern folgt aus einem inhaltlich eigenständigen politischen oder verfassungsrechtlichen Auftrag. Kulturelle Präferenzen setzt das Sozialstaatsprinzip nicht. Der Sozialauftrag des Grundgesetzes bezieht sich auch auf die soziale Situation des kulturellen Bereichs und auf die Zugangsbedingungen zur öffentlichen Kultur unter dem Gesichtspunkt sozialer Hindernisse. Er berechtigt den Staat nicht, die öffentliche Kunst- und Wissenschaftsförderung allgemein mit dem Kriterium der "sozialen Akzeptanz" oder der "sozial-gesellschaftlichen Relevanz" zu verknüpfen.
- 20. Das Grundgesetz enthält kein Verfassungsgebot der Entstaatlichung von Förderentscheidungen im Bereich von Kunst und Kultur zugunsten gesellschaftlich-pluralistischer Entscheidungsträger. Es hält

der Kulturpolitik die Bestimmung über Organisation und Verfahren der Kulturförderung weithin offen.

- IV. Zur "Kulturstaatsfrage" in der Bundesrepublik Deutschland
- 21. Die Aufnahme einer Kulturklausel (Kulturstaatsklausel oder Kulturschutz- und Kulturpflegeklausel) in das Grundgesetz wird nicht empfohlen.
- 22. Ein durch Autonomie, Zweckfreiheit und Humanität wesentlich mitkonstituierter Kulturbegriff bildet die "qualitative" Klammer für Bildung, Wissenschaft, Kunst und Kultur. Unbeschadet seiner jeweiligen kulturpolitischen Konkretisierungen liegt der Kulturauftrag des Staates in der Bewahrung dieser kulturellen Grundkategorien.

Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen

2. Mitbericht von Professor Dr. Dieter Grimm, Bielefeld

Inhalt

			S	eite
I. Historisch		 		47
1. Entstehung kultureller Autonomie		 		47
2. Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und	Kultur	 		53
II. Systematisch		 		58
1. Interdependenz von Staat und Kultur		 		58
2. Kulturauftrag im Verfassungsrecht	.			63
III. Exemplarisch		 		68
1. Rundfunk als kulturelle Institution		 		68
2. Kulturverfassung und kommerzieller Rundfunk		 		74

I. Historisch

1. Entstehung kultureller Autonomie

Als Staat und Kultur zu Beginn des 19. Jahrhunderts in der Formel vom Kulturstaat erstmals begrifflich miteinander verknüpft wurden¹. befanden sich ihre traditionellen Bindungen gerade in Auflösung. Die Entwicklung war von der Kultur ausgegangen, die im Staat ein ihr fremdes Prinzip verkörpert sah und sich als System mit eigener Zweckbestimmung und eigener Sachlogik von ihm abzugrenzen begonnen hatte. Der Ablösungsprozeß war im Bereich der Kunst am weitesten vorangeschritten, ergriff aber auch Bildung und Wissenschaft und berührte ebenfalls die Religion. Er verlief parallel zur Ausdifferenzierung der Wirtschaft und teilte mit ihr den Grund: die Emanzipation des Bürgertums. So wie seit der Mitte des 18. Jahrhunderts das Feudalsystem, die Zunftordnung und das Privilegienwesen als Hemmnis ökonomischen Wachstums steigender Kritik begegneten, geriet auch die externe Steuerung von Kunst, Wissenschaft, Religion und Erziehung als Barrierre kultureller Entfaltung zunehmend in Verruf. Freilich konnte sich der neue Anspruch nur im Verhältnis von Staat und Kunst unmittelbar durchsetzen, weil die Kunst im Gegensatz zu den anderen Kulturbereichen, aber auch zum Wirtschaftssystem, dem Staat nicht institutionell, sondern nur faktisch verbunden war, so daß sich mit einer Veränderung der tatsächlichen Bedingungen auch das Verhältnis selbst ändern mußte, während in den anderen Fällen die erstrebte Unabhängigkeit nur über Reform oder Revolution erreicht werden konnte.

Bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts war die Kunst typischerweise höfisch oder sakral geprägt². Damit sind weniger bestimmte Sujets oder Stile als soziale Abhängigkeiten gemeint. Die Künstler standen überwiegend in höfischen Diensten und produzierten im Auftrag, zumindest aber für den bekannten, oft sogar kodifizierten Geschmack eines kleinen und homogenen Abnehmerkreises. Das

¹ Bei J. G. Fichte, Die Grundzüge des gegenwärtigen Zeitalters, 1806, in: Sämmtliche Werke (Hrsg. I. H. Fichte), Bd. VII, 1846, S. 189, 200f. Zur Begriffsgeschichte vgl. I. Baur, Die Geschichte des Wortes "Kultur" und seiner Zusammensetzungen, Diss. phil. München 1951; O. Jung, Die Entwicklung des Kulturstaatsbegriffs von J. G. Fichte bis zur Gegenwart, Diss. iur. Würzburg 1973; ders., Zum Kulturstaatsbegriff, 1976.

² Zusammenfassende Darstellung bei A. Hauser, Sozialgeschichte der Kunst und Literatur, 2 Bde, 1953; ders., Kunst und Gesellschaft, 1973, S. 153 ff. Ferner J. Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1962; N. Elias, Die höfische Gesellschaft, 1969; R. Vierhaus, Deutschland im Zeitalter des Absolutismus, 1978, S. 81 ff.; Detailangaben in Fn. 3.

Kunstwerk trug für diesen Kreis seinen Wert nicht in sich, sondern bezog ihn aus der Verherrlichung Gottes, der Darstellung fürstlicher oder kirchlicher Macht, der Erbauung des Volkes und der Unterhaltung und Zerstreuung der höfischen Gesellschaft. Es erfüllte Gebrauchsfunktionen und verdankte diesen seine Förderung. Das betrifft mit Nuancen alle Sparten der Kunst, Musik und Literatur ebenso wie die bildenden und darstellenden Künste, von der Architektur ganz zu schweigen. Für den Künstler war dieser Zustand nicht freigewählt, sondern Folge der Tatsache, daß es außerhalb von Kirche und Hof nicht genügend Konsumenten von Kunst gab, die ihm den Lebensunterhalt zu sichern vermocht hätten. Andererseits hatte der Zustand, solange er alternativlos blieb, für den Künstler nichts Entwürdigendes oder Kunstwidriges an sich, wie es ja auch keineswegs ausgeschlossen war, innerhalb dieses Rahmens Größe und Individualität zu entfalten und neue Formen und Inhalte auszubilden.

Etwa seit der Jahrhundertmitte erwuchs dem Hof aber eine bürgerliche Konkurrenz, die nicht nur für Kunst Geld ausgeben konnte, sondern im Kunstwerk auch Aufschluß über ihre eigene Identität und Bestimmung suchte und es also wegen seines ideellen, nicht wegen des unterhaltenden oder repräsentativen Wertes schätzte³. Für

³ Da für Einzelheiten hier der Platz fehlt, werden die Nachweise in diesem Punkt etwas ausführlicher gehalten. Vgl. generell etwa L. Balet/E. Gerhard, Die Verbürgerlichung der deutschen Kunst, Literatur und Musik im 18. Jahrhundert (1936), Neuausg. 1973; W. H. Bruford, Deutsche Kultur der Goethezeit, 1965; Th. Nipperdey, Deutsche Geschichte 1800-1866, 1983, S. 533ff.; W. Benjamin, Das Kunstwerk im Zeitalter seiner technischen Reproduzierbarkeit, Gesammelte Schriften, Bd. I/1, 1974, S. 431, 471; J. Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1962; U. Scheuner, Die Kunst als Staatsaufgabe im 19. Jahrhundert, in: E. Mai/St. Waetzold (Hrsg.), Kunstverwaltung, Bau- und Denkmalpolitik im Kaiserreich, 1981, S. 13; H. Maier, Anstöße, 1978, S. 149 ff. Speziell zur Literatur: H. J. Haferkorn, Zur Entstehung der bürgerlich-literarischen Intelligenz und des Schriftstellers in Deutschland zwischen 1750 und 1800, in: Literaturwissenschaft und Sozialwissenschaften 3 (1974), S. 113; P. Bürger, Institution Kunst als literatursoziologische Kategorie, Romanist, Ztschr. f. Literaturgesch, 1 (1977), S. 50 ff.; Ch. Bürger, Der Ursprung der bürgerlichen Institution Kunst im höfischen Weimar, 1977; H. Kiesel/P. Münch, Gesellschaft und Literatur im 18. Jahrhundert, 1977; J. Schulte-Sasse, Die Kritik an der Trivialliteratur seit der Aufklärung, 1971, S. 44ff.; R. Engelsing, Analphabetentum und Lektüre, 1973; R. Jentzsch, Der deutsch-lateinische Büchermarkt nach den Leipziger Ostermeßkatalogen, 1912, S. 148ff.; zur Musik: C. Dahlhaus, Die Musik des 19. Jahrhunderts, 1980; J. Rehm, Zur Musikrezeption im vormärzlichen Berlin, 1983; zur bildenden Kunst: F. Haskell, Patrons und Painters, 1971; G. F. Koch, Die Kunstausstellung, 1967; N. Pevsner, Academies of Art, Nachdruck 1973; zur darstellenden Kunst H. Knudsen, Deutsche Theatergeschichte, 21970; J. Gregor, Kul-

den Künstler schuf erst diese Ausweitung der Trägerschicht die Möglichkeit einer auftragsunabhängigen Produktion, die zuvor stets Ausnahme gewesen war. Der freie Schriftsteller, Komponist, Virtuose ist ein Produkt dieser Epoche, die den Künstler zum Genie erhob und damit die Trennung von hoher und trivialer Kunst, Kunst und Handwerk erst einleitete. Die Kehrseite des Vorgangs lag darin, daß Künstler und Publikum nicht mehr persönlich miteinander verkehrten, sondern der Vermittlung durch den Markt bedurften. Kunstwerke nahmen Warencharakter an. "Ein Krämer kann kein Mäzen sein", sagte der Verleger Göschen⁴, bei dessen Nachfolgern die Veröffentlichungen der Staatsrechtslehrervereinigung erscheinen. So betrachtet, handelt es sich nur um einen Austausch von Abhängigkeiten, wie den Künstlern der Umbruchzeit durchaus nicht verborgen blieb⁵. Doch unterschied sich die neue von der alten Abhängigkeit darin, daß sie angesichts des erweiterten und anonymisierten Interessentenkreises größere Möglichkeiten zuließ und der Kunst vor allem den von Nutzerwägungen entbundenen Selbstzweck nicht streitig machte. Insofern konnte Kant am Ende dieses Prozesses zum Wesensmerkmal von Kunst erheben, was kurz zuvor weder Realität besessen noch Verständnis gefunden hätte: ihre zweckfreie Wohlgefälligkeit⁶.

Gleichzeitig drangen Autonomiebestrebungen auch im Bereich von Erziehung und Wissenschaft vor⁷. Erziehung war bis dahin noch vorwiegend eine Funktion des Hauses gewesen. Soweit sie von eigenen Bildungseinrichtungen wahrgenommen wurde, befanden sich diese in kirchlicher oder ständischer Hand und verfolgten die Zwecke ihrer Träger. Als Unterrichtungsgegenstand herrschte die Glaubenslehre, als Methode das Auswendiglernen vor. Dagegen

turgeschichte der Oper, ²1950; zur Baukunst: W. Braunfels, Abendländische Stadtbaukunst, 1976.

⁴ S. L. Gerhardt (Hrsg.), Briefwechsel zwischen S. J. Göschen und K. A. Boettiger, 1911, S. 26.

⁵ Vgl. etwa F. Schiller, Briefe (Hrsg. F. Jonas), 1892, Bd. 3, S. 179, 216; Bd. 4, S. 382, und dazu Haferkorn (Fn. 3), S. 163 ff.

⁶ I. Kant, Kritik der Urteilskraft, 1790, hier zitiert nach der Weischedel-Ausgabe, Bd. V, 1970, S. 279 ff., bes. 319.

⁷ Zur Erziehung vgl. W. Roessler, Die Entstehung des modernen Erziehungswesens in Deutschland, 1961; P. Lundgreen, Sozialgeschichte der deutschen Schule im Überblick, 1980; N. Luhmann/K.-E. Schorr, Reflexionsprobleme im Erziehungssystem, 1979; N. Luhmann, Gesellschaftsstruktur und Semantik, Bd. II, 1981, S. 105; M. Heinemann, Schule im Vorfeld der Verwaltung, 1974; Th. Nipperdey, Volksschule und Revolution im Vormärz, in: ders., Gesammelte Aufsätze zur neueren Geschichte, 1976, S. 206; K.-E. Jeismann, Das preußische Gymnasium in Staat und Gesellschaft, 1974.

erhoben sich jedoch in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts sowohl in der Schulpraxis wie auch in der Staatswissenschaft Reformforderungen, die hier eher auf Verbreitung nützlicher Kenntnisse, dort eher auf Modernisierung des Unterrichts und Professionalisierung der Lehrer zielten8. Beide Richtungen trafen sich aber im Appell an den absoluten Staat, der als einziger solche Reformen durchzusetzen vermochte und in der Erkenntnis der Bedeutung von Erziehung für die Ziele des Landesausbaus und der Ständeangleichung noch im 18. Jahrhundert zur Verstaatlichung des Schulwesens schritt9. Die Gegner sahen darin freilich gerade einen Autonomieverlust. Doch betraf er weniger das Erziehungswesen, das kaum Autonomie genossen hatte, als seine bisherigen Träger, voran die Kirchen. Verglichen damit versprach die funktionale Verselbständigung im Staat in der Tat das größere Maß an Autonomie. Die Pädagogik blieb bei diesem von der Staatsraison bestimmten Maß indessen nicht stehen, sondern proklamierte, von Rousseau aufgeklärt, von Pestalozzi angeleitet, ausgangs des Jahrhunderts statt der Nützlichkeit des Untertanen die Entfaltung des Menschen als Erziehungsziel¹⁰.

Ging es hier um die inhaltliche Freigabe der Pädagogik bei fortbestehender staatlicher Schulträgerschaft, so entsprach dem in der Wissenschaft die Autonomie von Forschung und Lehre. Dafür gab es im Gegensatz zur Schule frühe Ansätze, die auch in den korporativen Freiheiten der Universität ihren Ausdruck fanden. Doch hatten sich diese noch nicht zum Prinzip zweckfreier Erkenntnis ver-

⁸ Vgl. von seiten der Schule etwa M. Ehlers, Gedanken von den zur Verbesserung der Schulen notwendigen Erfordernissen, 1766; H. Stephani, Grundriß der Staatserziehungswissenschaft, 1797; von seiten der Staatswissenschaft etwa J. H. L. Bergius, Polizey- und Cameralmagazin, Bd. 8, 1791, S. 108 ff.; K. S. Zachariä, Über die Erziehung des Menschengeschlechts durch den Staat, 1802.

⁹ In Preußen, das das deutsche Bildungswesen prägte, mit dem General-Landschulregulativ von 1763 (N.C.C. Bd. III, S. 265) über die Errichtung des Oberschulkollegiums 1787 als nicht mehr geistlicher, sondern staatlicher Schulaufsichtsbehörde bis zur Befestigung im Allgemeinen Landrecht von 1794, das Schulen und Universitäten zu Veranstaltungen des Staates erklärte (ALR II, 12, §§ 1, 2 und 9). Zur Entwicklung L. v. Rönne, Das Unterrichtswesen des preußischen Staates, Bd. I, 1854.

¹⁰ J. J. Rousseau, Emile, 1762; zu Pestalozzi vgl. etwa F. Delekat, Johann Heinrich Pestalozzi, ³1968; B. Gebhardt, Die Einführung der Pestalozzischen Methode in Preußen, 1896. Generell Th. Ballauf/K. Schaller, Pädagogik – Eine Geschichte der Bildung und Erziehung, Bd. II, 1970; W. Roessler, Pädagogik, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. IV, 1978, S. 623; G. Snyders, Die große Wende der Pädagogik, 1971; N. Luhmann, Gesellschaftsstruktur und Semantik, Bd. II, S. 105.

dichtet11. Die Universitäten fungierten vielmehr als Ausbildungsstätten für Staatsdiener und richteten ihren Betrieb an den Bedürfnissen der Landesherren aus. Die alte Artistenfakultät erfüllte ohnehin nur propädeutische Funktionen, aber auch die Professoren der übrigen Fakultäten wurden nicht als Forscher, sondern als Vermittler eines tradierten Bestandes an gesichertem Wissen auf der Basis autorisierter Lehrbücher betrachtet, wie ihr Lehrdeputat von über zwanzig Wochenstunden indiziert. Wesentliche wissenschaftliche Leistungen kamen unter diesen Umständen außerhalb der Universitäten zustande. Die fortbestehende Bindung an die Religion äußerte sich in einem Primat der theologischen Fakultät, der mit Aufsichts- und Zensurbefugnissen verbunden war. Auch hier kündigte sich aber nach Anfängen in Halle vor allem durch die Gründung Göttingens im Jahre 1737 eine Wende an¹². In Göttingen herrschte Lehrfreiheit, die Professoren pflogen den freien Vortrag in deutscher Sprache, und das Aufsichtsrecht der theologischen Fakultät wurde nicht mehr ausgeübt. Der darauf beruhende Erfolg der Göttinger Universität machte auch die Autonomie der Wissenschaft zu einer Forderung der Zeit.

Anders als Kunst, Erziehung und Wissenschaft war die Religion keine treibende Kraft im Ausdifferenzierungsprozeß kultureller Lebensbereiche. Sie erlitt ihn eher, weil er sie aus ihrer Funktion sinnhafter Weltdeutung und gesellschaftlicher Integration zunehmend verdrängte¹³. Diese Entwicklung hatte bereits im Mittelalter eingesetzt und ihre für die Kirche entscheidende Wende mit der Glaubensspaltung genommen, die eine religiöse Legitimierung politischer Herrschaft nicht mehr erlaubte und zur Ausdifferenzierung des Staates auf säkularer Grundlage zwang. Gleichwohl blieb unter der Herrschaft des cuius regio eius religio eine enge Verbindung zwischen Staat und Religion erhalten, die den Kirchen auch eine Reihe öffentlicher Funktionen beließ. Indessen trugen diese ihren

¹¹ Vgl. F. Paulsen, Geschichte des gelehrten Unterrichts, 2 Bde, Nachdr. 1965; H. Roessler/G. Franz (Hrsg.), Universität und Gelehrtenstand 1400–1800, 1970.

¹² Vgl. E. F. Roessler, Die Gründung der Universität Göttingen, 1855; W. Ebel, Die Privilegien und ältesten Statuten der Georg-August-Universität zu Göttingen, 1962.

¹³ Vgl. N. Luhmann, Funktion der Religion, 1977; E.-W. Böckenförde, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: ders., Staat-Gesellschaft-Freiheit, 1976, S. 42; K. Schlaich, Kollegialtheorie, Kirche, Recht und Staat in der Aufklärung, 1969; U. Scheuner, Kirche und Staat in der neueren deutschen Entwicklung, in: ders., Schriften zum Staatskirchenrecht, 1973, S. 121.

einstigen Führungsanspruch nicht mehr, sondern führten im Gegenteil dazu, daß der erstarkende Staat die Kirchen zunehmend in seine säkularen Zwecke einplante. Die neuen Autonomiebestrebungen von Kunst, Wissenschaft und Erziehung bestritten ihnen auch noch diesen Restbereich öffentlicher Funktionen und reduzierten die Religion endgültig auf ein kulturelles Teilsystem unter anderen. Ihre funktionale Spezialisierung ergab sich sozusagen als Nebeneffekt der Verselbständigung anderer Systeme. Die Religion blieb als Sinngeber für das rational Unerklärbare und die Grenzsituationen des Menschen zurück. Sie wurde dadurch tendenziell privatisiert und aus dem Alltag verdrängt. In dieser Beschränkung konnte sie nun ihrerseits eine eigene Autonomie ausbilden.

Die Französische Revolution zog diese kulturübergreifende Entwicklung auf ein Grundprinzip zusammen: die Individualfreiheit. Der Staat büßte dadurch seine umfassende Verantwortung für die Lebensführung des Einzelnen und das Wohlergehen der Gesamtheit ein. Dieses ergab sich vielmehr aus dem Zusammenspiel subjektiver Interessen automatisch, so daß jene als Privatsache gelten konnte, solange sie nicht die Freiheit anderer bedrohte. Der Staat wurde nur noch zur Abwehr von Freiheitsgefahren benötigt, während seine sonstigen Aufgaben in individuelle Verfügung übergingen. Deutschland rezipierte dieses Modell zunächst nur theoretisch, nämlich in Gestalt der kantischen Philosophie. Kant hielt zwar an der Sittlichkeit als Bestimmung des Menschen fest, bestand aber darauf, daß Sittlichkeit nicht das Ergebnis staatlichen Zwangs, sondern individueller Freiheit sei. Folglich hatte auch für ihn der Staat Sittlichkeit nicht zu bewirken, sondern nur zu ermöglichen. Dies geschah eben durch die Gewährleistung gleicher Freiheit, in der seine einzige Aufgabe bestand¹⁴. Auch für die Kultur galt nach diesem Verteilungsprinzip grundsätzlich, daß sie auf die Seite der Gesellschaft wechselte und an deren Autonomie partizipierte. Ja, auf der Grundlage dieser Autonomie bildete sich der Begriff der Kultur in seinem eigenständigen und vorwiegend auf den geistig-ästhetischen Bereich bezogenen Sinn erst gegenüber dem älteren Sprachgebrauch heraus, der das Wort Kultur nur attributiv verwandt und mit jedweder menschlichen Natureinwirkung verbunden hatte¹⁵.

¹⁴ I. Kant, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis (1793), Weischedel-Ausgabe Bd. VI, S. 143 ff.; ders., Die Metaphysik der Sitten (1797), ebenda, Bd. IV, S. 336 ff., 429 ff.

¹⁵ Vgl. R. Williams, Culture and Society, 1958 (deutsch 1972); H. P. Thurn, Soziologie der Kultur, 1976, S. 10 ff.

2. Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Kultur

Die Entstehung kultureller Autonomie machte eine Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Kultur erforderlich. Fichte, von dem der Begriff des Kulturstaats stammte, konnte sich dieses Verhältnis zu Anfang allerdings nur negativ vorstellen. Kultur als Weg zur Freiheit hat für ihn zwar am Endzweck des Menschen teil. aber ..niemand wird kultiviert, sondern jeder hat sich selbst zu kultivieren"¹⁶. Der einzige Beitrag des Staates zur Kultur lag dann in der Abstinenz von jeder kulturellen Betätigung. Fichte entwickelte hier theoretisch, was man in Amerika seit der Unabhängigkeit praktizierte¹⁷. Einen Hof als Träger kultureller Einrichtungen hatte es dort ohnehin nie gegeben. Die alten Staatskirchen wurden früher oder später ein Opfer der neuen Verfassungen. Das wenig entwickelte Schulwesen war in der Revolution weitgehend zusammengebrochen. Verschiedene Einzelstaatsverfassungen sahen daraufhin zwar öffentliche Schulen vor. doch unterblieb die Errichtung weitgehend. Noch 1830 besaß kein Staat ein funktionierendes öffentliches Schulwesen. Ein professionalisierter Lehrerstand fehlte völlig. Von den Colleges, noch keine Universitäten im europäischen Sinn, unterhielt der Staat nur die wenigsten. Selbst traditionell staatlich kontrollierte Berufe wie Jurist oder Arzt wurden in der Praxis erlernt. Lehrfreiheit war unbekannt, wissenschaftliche Forschung Liebhaberei. Staatliche Kunsteinrichtungen wie Theater, Museen, Bibliotheken oder staatliche Kunstförderung lagen vollends außerhalb amerikanischer Vorstellungen.

Während Amerika von diesem Weg im Verlauf des 19. Jahrhunderts zusehends abwich, war er in Europa gar nicht erst beschritten worden, auch nicht von der Französischen Revolution, zu deren Verteidigung Fichte seine Kultur und Staat strikt trennende Frühschrift 1793 publiziert hatte. Zwar gab es einen 1792 auch ins Deutsche übersetzten Plan Mirabeaus, der Unterricht als eine Art privates Geschäft betrachtete. "Der Verkäufer sucht seine Ware loszuwerden.

¹⁶ J. G. Fichte, Beitrag zur Berichtigung der Urteile des Publikums über die französische Revolution, 1793, in: Sämmtliche Werke (Fn. 1), Bd. VI, S. 80.

¹⁷ Zusammenfassend T. H. Williams/R. N. Current/F. Freidel, A History of the United States, Bd. I, 1960, S. 217 ff., 397 ff.; S. E. Morison/H. St. Commager/W. E. Leuchtenburg, A Concise History of the American Republic, 1977, S. 214 ff. Einzelheiten bei P. Monroe, The Founding of the American Public School System, 1940; F. Rudolph, The American College and University, 1965; R. Hofstadter/W. Metzger, The Development of Academic Freedom in the United States, 1965; A. P. Stokes/L. Pfeffer, Church and State in the United States, 1964.

Der Käufer würdigt und wünscht sie für den wohlfeilen Preis"¹⁸. Die Mehrheit der Revolutionäre war sich aber bewußt, wie sehr der Erfolg der Revolution auf Dauer von einer Erneuerung des bisher kirchlich beherrschten Bildungswesens abhing. Daher sah die Verfassung von 1791 im Ersten Titel die Einrichtung eines öffentlichen Schulwesens vor, das für alle Bürger gleich und auf der Grundstufe kostenlos sein sollte. Der bedeutendste Erziehungsplan der Revolution, den in Ausführung des Verfassungsauftrages Condorcet als Berichterstatter des Unterrichtskomitees 1792 der Assemblée législative vorlegte¹⁹, ordnete das gesamte Bildungswesen von der Volksschule bis zur wissenschaftlichen Forschung im Interesse der Verfassungsgrundsätze von Freiheit und Gleichheit staatlich, ohne Privatschulen völlig zu verbieten. Eine Zeit, in der die fortschreitende Aufklärung öffentlichen Unterricht überflüssig macht. erscheint zwar als Fernziel. Doch ist es gerade Sache des Staates, die kulturellen Voraussetzungen hierfür erst zu schaffen.

Auch in Deutschland wurde eine Trennung von Staat und Kultur nicht als notwendige Folge der neuen Staatsauffassung betrachtet. Man kann vielmehr beobachten, daß Kants Theorie zwar die Staatszwecklehre rasch veränderte, den staatlichen Kulturauftrag aber im Kern unberührt ließ. Der Kulturauftrag war bis dahin aus dem neben Friedens- und Rechtszweck stehenden Wohlfahrtszweck des Staates abgeleitet worden, der nicht nur das wirtschaftliche, sondern auch das geistige Wohl der Untertanen umfaßte²⁰. Kants Kritik am Absolutismus betraf aber gerade die auf den Wohlfahrtszweck gestützte Bevormundung der Bürger. Für die Staatszwecklehre bedeutete das eine Abkehr vom Wohlfahrtszweck und eine Beschränkung des Staates auf Gefahrenabwehr und Rechtswahrung. Indessen war die Polizeiwissenschaft, die die Staatszwecke konkretisierte, nicht bereit, mit dem Wohlfahrtszweck auch die staatliche Kultur-

¹⁸ Abgedruckt bei R. Alt, Erziehungsprogramme der Französischen Revolution, 1949, S. 31, das Zitat S. 40 f. Vgl. zur französischen Situation auch J. Godechot, Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire, ²1968, S. 444 ff.; K. Rauhut, Die pädagogischen Theorien der französischen Revolution, Diss. phil. Halle 1934; L.-H. Parias (Hrsg.), Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France, Bd. 3, 1981.

¹⁹ Ebenfalls bei Alt (Fn. 18), S. 61.

²⁰ Vgl. H. Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, ²1980, bes. S. 157 ff.; D. Klippel, Politische Freiheit und Freiheitsrechte im deutschen Naturrecht des 18. Jahrhunderts, 1976, bes. S. 50 ff., 60 ff., 131 ff.; Ch. Link, Herrschaftsordnung und bürgerliche Freiheit, 1979, S. 132 ff.; U. Scheuner, Die Staatszwecke und die Entwicklung der Verwaltung im deutschen Staat des 18. Jahrhunderts, Gedächtnisschrift für H. Conrad, 1979, S. 467; P. Preu, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, 1983.

vorsorge aufzugeben. Selbst Autoren, die bei der Bestimmung des Staatszwecks vorbehaltlos auf die kantischen Prämissen einschwenkten, wollten dem Staat doch nicht das Recht streitig machen, sich um die Bildung und Religiosität der Bürger zu kümmern. Ein Liberaler wie Behr, der die Lehre vom Kulturzweck des Staates mit ausgesprochener Schärfe bekämpfte und die Ansicht vertrat, daß stets nur Verkehrtheiten herauskämen, wo Regierungen sich in den Gang der Kultur mischten, konnte doch ohne Schwierigkeit an einer Erziehungspolizei festhalten und diese sogar zur Veranstaltung erhebender Vergnügungen und sonntäglicher Gesetzesunterweisungen ermuntern²¹.

Freilich ließ sich der Kulturauftrag, wenn der Staatszweck sich in der Rechtswahrung erschöpfte, nur noch aus dieser ableiten. Eben das war der Weg, den die liberale Staatsrechtslehre einschlug. In der Sorge für die Rechtsordnung wurde der Staat nicht auf die Sanktion geschehener Rechtsverletzungen beschränkt und also nur mit repressiven Mitteln ausgestattet. Diese erschienen lediglich als ultima ratio, während die wirksamere Verfolgung des Rechtszwecks in der Vorbeugung lag. Vorbeugend wirkte aber am besten eine Erziehung zu rechtlicher Gesinnung. Der Wohlfahrtszweck verschwand also nicht, er büßte nur seine Selbständigkeit ein und kehrte als Annex zum Rechtszweck wieder²². Selbst daraus wurde aber kein liberales Dogma. Rotteck beispielsweise hielt es zwar für möglich, aber doch recht künstlich, alle kulturellen und ökonomischen Aufgaben des Staates unter den Rechtszweck zu subsumieren. Vielmehr seien sämtliche Lebenszwecke der Menschen, die sich gar nicht oder nicht gut genug allein erreichen ließen, im Staatszweck enthalten und dürften vom Staat verfolgt werden, sofern sie nur seinen Hauptzweck, Recht und Sicherheit, nicht störten²³. Auf diesem Umweg konnte dem Staat sogar eine Verantwortung für Religion und Kunst erhalten werden, die zwar ihre Autonomie nicht wieder verlieren, aber wegen ihres Einflusses "auf Sänftigung der Sitten und Veredlung des Charakters" vom Staat doch "liebende Pflege" erfahren sollten²⁴.

²¹ S. W.J. Behr, System der angewandten allgemeinen Staatslehre, Bd. I, 1810, S. IVff., 44ff., bes. 63ff., 77ff.; Bd. III, 138ff., bes. 142ff. (mit Anm. b). Die Idee einer Gesetzesunterweisung schon bei *Condorcet* (Fn. 19), S. 66f., 72f. Nationale Feste sah die französische Verfassung von 1791 (Titre premier, al. 8) vor.

²² Vgl. Maier, Staats- und Verwaltungslehre (Fn. 20), S. 203 ff.

²³ C. v. Rotteck, Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften, Bd. II, ²1840, S. 64.

²⁴ Rotteck, Lehrbuch (Fn. 23), Bd. III, 1834, S. 310ff., bes. 326f., 361, dort auch das Zitat.

Obwohl damit auch für den Liberalismus eine kulturelle Verantwortlichkeit des Staates erhalten blieb, waren die Beziehungen doch äußerlicher Natur. Der Staat machte die Kultur nicht wie das Recht zu seinem Inhalt, sondern nahm sie in den Dienst des Rechts. Insofern war er nicht Kulturstaat in dem Sinne, wie Fichte ihn mittlerweile in Abkehr von seiner früheren Position forderte²⁵. Die Bereitschaft, sich auf eine solche innere Verbindung von Kultur und Staat einzulassen, erwuchs in Preußen, und zwar nach der Niederlage gegen Napoleon 1806. Das war kein Zufall, denn seiner militärischen Stärke verlustig gegangen und nur durch russische Fürsprache noch existent, aber um die Hälfte seines Staatsgebiets und seiner Bevölkerung reduziert und von enormen Reparationsforderungen belastet, konnte Preußen nur auf die verbliebene Ressource Geist setzen, um seine bedrohte Existenz zu wahren und sich materiell zu regenerieren. Das erklärt auch den hohen Rang der Bildungsreform im gesamten Reformwerk²⁶. Ihr Novum lag darin, daß sie sich von dem utilitaristischen Verständnis distanzierte, das der Absolutismus, aber nicht weniger die Aufklärung der Kultur gegenüber eingenommen hatten. Von einem höheren Standpunkt als dem der Nützlichkeit aus betrachtet, seien Wissenschaft und Kunst "der Ausdruck des höchsten Zustandes der Menschheit", hieß es in der Rigaer Denkschrift²⁷. Wenn der Staat die Menschheit bei ihrer Höherentwicklung zu unterstützen habe, dann könne das nicht ohne Kulturpflege geschehen.

Dadurch änderte sich der Bezugspunkt von Staat und Kultur. Er lag nicht mehr im Staat, sondern in den Menschen, die durch die staatliche Kulturpflege ihrer Bestimmung nähergebracht wurden. Der Staat bediente sich dann der Kultur nicht, sondern trat in ihren Dienst, profitierte davon aber selbst wieder, indem er durch eine kultivierte Nation seine eigene Stärke steigerte, die ihn allen ungeistigen Staatsgebilden überlegen machen mußte²⁸. Die geistige Er-

²⁵ Vgl. J. G. Fichte, Reden an die deutsche Nation (1808), Sämmtliche Werke (Fn. 1), Bd. VII, S. 259. Zur Entwicklung von Fichtes Staatslehre vgl. F. Schnabel, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Taschenbuch-Ausg. 1964, Bd. 2, S. 28 ff.; Z. Batscha, Gesellschaft und Staat in der politischen Philosophie Fichtes, 1970; K. Hahn, Staat, Erziehung und Wissenschaft bei Fichte, 1969.

²⁶ Dazu E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, ²1967, S. 260 ff.

²⁷ Abgedruckt bei G. Winter, Die Reorganisation des Preußischen Staates unter Stein und Hardenberg, 1. Teil, Bd. I, 1931, S. 364, das Zitat auf S. 454.

²⁸ Das zielte zunächst auf Napoleon. Die Überzeugung, daß es der Geist war, "der allein die Einheit sicherte einem Staat, dem die konfessionelle, ethnische, sprachliche, rechtliche, ja sogar die geographische Einheit abging", blieb aber auch nach den Befreiungskriegen erhalten, s. R. Koselleck, Preußen zwischen Re-

neuerung konnte freilich nur stattfinden, wenn es gelang, die in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts entstandene Kulturautonomie mit dem Kulturauftrag des Staates in Übereinstimmung zu bringen. Das war die konstruktive Aufgabe, vor der die preußischen Reformer standen, und zwar stärker als diejenigen deutschen Staaten, die unter der Rückendeckung Napoleons zur selben Zeit Modernisierungen der Gesellschaft durchführten. Altenstein, später erster preußischer Kultusminister, entwickelte dazu eine Reihe von Vorschlägen²⁹. Für Kunst und Wissenschaft verlangte er die Beseitigung aller positiven Meinungs- und Lehrvorschriften, die Aufgabe der Zensur, sowie aktive Unterstützungsmaßnahmen. Bei der Schule sollte sich der staatliche Zwang nur auf den Schulbesuch beziehen, dagegen dürfte es keine Beschränkung der Freiheit im Unterricht geben. Bezüglich der Religion verwarf er einerseits die Identifikation des Staates mit einer Glaubenslehre, andererseits aber auch jene Indifferenz, die sich für die Religion nur unter dem Gesichtspunkt der Volksberuhigung interessiere.

Die Formel für das Verhältnis von Kultur und Staat fand Humboldt als erster Leiter der Sektion für Kultus und Unterricht im preußischen Innenministerium. Ihm ging es darum, daß der Staat die Kultur nicht mehr für außerhalb ihrer selbst gelegene Zwecke einsetzte und dadurch verfälschte, sondern um ihrer selbst willen in den Staatszweck aufnahm, damit seinerseits notwendig freiheitlicher Staat werdend. In seinem Organisationsplan für die höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin hieß es, der Staat dürfte von seinen Universitäten und Gymnasien "nichts fordern, was sich unmittelbar und geradezu auf ihn bezieht, sondern die innere Überzeugung haben, daß, wenn sie ihren Endzweck erreichen, sie auch seine Zwecke, und zwar von einem viel höheren Gesichtspunkt aus, erfüllen"30. In verfassungsrechtliche Begriffe übersetzt, handelt es sich um eine Grundrechtslösung, die allerdings die Freiheit von vornherein nicht gegen den Staat, sondern im Staat begründete. Es ist bekannt, daß sie nur bruchstückhaft verwirklicht wurde und verfassungsrechtliche Formen erst viel später annahm³¹. Die zunächst

form und Revolution, ²1975, S. 398ff., das Zitat auf S. 399; *ders.*, Staat und Gesellschaft in Preußen, in: W. Conze (Hrsg.), Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz, 1963, S. 89ff.

²⁹ Abgedruckt bei *Winter* (Fn. 27), S. 453 ff., 457 ff., 489 ff., und generell 369 ff.

³⁰ W. v. Humboldt, Gesammelte Schriften, Bd. X, 1903, S. 255.

³¹ Die Verfassungen des Vormärz sahen zwar in ihren Grundrechtskatalogen in der Regel Gewissensfreiheit, Presse- und Buchhandelsfreiheit, aber noch keine

einsetzende Entwicklung beschreibt Koselleck als "schleppende Geschichte des schwindenden Geistes"³². Damit ist ein Rückfall auf den utilitaristischen Standpunkt gemeint, der sich vereinzelt zu Mißachtungen der Kulturautonomie steigern konnte. Ihre völlige Leugnung blieb freilich dem Nationalsozialismus vorbehalten, der alle kulturellen Lebensbereiche wieder politischen Zielen unterordnete, wenn schon nicht durchgehend verstaatlichte.

II. Systematisch

1. Interdependenz von Staat und Kultur

Ich verfolge die historischen Linien hier nicht weiter, weil bereits dieser kurze Blick auf das ausgehende 18. und beginnende 19. Jahrhundert für die systematische Erörterung des Themas einen dreifachen Ertrag abgeworfen hat. Zum einen erweist sich das Problem der Zuordnung von Staat und Kultur als Folge des Prozesses funktionaler Differenzierung der Gesellschaft. Daher muß auch die Frage nach dem Kulturauftrag von den spezifischen Funktionen der Kultur her angegriffen werden. Zweitens ist für die Antwort aus dem historischen Material eine Skala von Möglichkeiten angefallen, die in ihren Grundmustern komplett zu sein scheint: Trennung von Staat und Kultur (wie in der Frühgeschichte der Vereinigten Staaten, dualistisches Modell); staatliche Kulturpflege im Interesse anderer als kultureller Staatszwecke (wie im aufgeklärten Absolutismus, aber auch im Liberalismus, utilitaristisches Modell); staatliche Kulturpflege um der Kultur selbst willen (wie in der preußischen Reformära, kulturstaatliches Modell); staatliche Steuerung der Kultur nach politischen Kriterien (wie im Nationalsozialismus, dirigistisches Modell). Kombinationen sind wegen der Kumulierbarkeit von Zwecken und der Binnendifferenzierung der Kultur bis zu einem gewissen Grad möglich. Der historische Überblick läßt indes drittens vermuten, daß die beiden Pole der Skala, Trennung und Identifikation, offenbar nicht erreicht werden, was darauf hindeutet, daß der Staat zwar auf Leistungen der Kultur angewiesen ist, diese aber nicht in demselben Sinn zur Staatstätigkeit

Garantien für Wissenschaft und Lehre, Schulunterricht und Kunst vor. Insoweit liegen die Anfänge erst in der Paulskirchen-Verfassung (Art. VI, §§ 152 ff.) und der an ihr orientierten preußischen Verfassung von 1850 (Art. 20 ff.). Eine ausdrückliche Kunstfreiheitsgarantie findet sich erst in der Weimarer Verfassung, sie ist dort mit einer Schutzpflicht und einem Pflegeauftrag verbunden (Art. 142).

³² Koselleck, Preußen (Fn. 28), S. 400.

machen kann wie beispielsweise die Verbrechensbekämpfung oder die Postbeförderung³³.

Voraussetzung der verfassungsrechtlichen Diskussion des Kulturauftrags ist also die Frage, welche Bedeutung Kultur und Staat überhaupt füreinander haben. Eine nähere Bestimmung des Verständnisses von Kultur, die bisher nur in ihren traditionellen Teilbereichen aufgesucht wurde, läßt sich dann freilich nicht länger umgehen. Hier besteht wenig Klarheit. Am stärksten arbeitet die moderne Anthropologie mit dem Kulturbegriff. Für sie umfaßt Kultur alle nicht natürlich determinierten, insbesondere alle naturverändernden Aktivitäten des Menschen³⁴. Ausdruck von Kultur ist dann nicht nur eine Höhlenzeichnung, sondern auch ein Kochgeschirr. Es handelt sich dabei um denselben unspezifischen Kulturbegriff, der auch im heutigen Sprachgebrauch anzutreffen ist, wenn man von Agrikultur, Wohnkultur, Eßkultur etc. spricht, Kulturphänomene sind dann aber auch Staat und Recht selbst. Offenkundig läßt sich die Frage nach dem Verhältnis von Staat und Kultur auf dieser Grundlage nicht präzise genug diskutieren und noch weniger in einen rechtlichen Zusammenhang überführen. Auf der anderen Seite dispensiert sich die Rechtswissenschaft gewöhnlich von der Begriffsbildung und geht stillschweigend oder erklärtermaßen davon aus, daß die Kultur aus Bildung, Wissenschaft und Kunst, wohl auch, aber schon als Sonderfall betrachtet, aus Religion bestehe³⁵. Indessen ergibt die Addition von Bestandteilen noch keinen Begriff. Ausgehend von diesen anerkannten Bestandteilen müßte er sich aber gewinnen lassen, wenn es gelingt, die ihnen spezifischen Gemeinsamkeiten aufzudecken.

Ist es das Kennzeichen entwickelter Gesellschaften, daß sie sich nicht mehr segmentär oder stratifikatorisch, sondern funktional differenzieren³⁶, dann muß das spezifische Merkmal, das die genannten Bereiche verbindet und zugleich von anderen gesellschaftlichen Teilsystemen unterscheidet, in ihrer Funktion zu suchen sein. Für gewöhnlich bereitet die Bestimmung von Systemfunktionen keine besonderen Schwierigkeiten. So ist es akzeptiert, daß das politische System auf die Herstellung und Durchsetzung kollektiv verbind-

³³ Dazu schon G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 7. Neudruck 1960, S. 260.

³⁴ Eine besonders anschauliche Darstellung bei C. Kluckhohn/W. H. Kelly, The Concept of Culture, in: Kluckhohn, Culture and Behavior, 1962, S. 19.

³⁵ Repräsentativ Th. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, 1969, S. 8f.

³⁶ Zur Begriffsklärung vgl. N. Luhmann, Gesellschaftsstruktur und Semantik, Bd. I, 1980, S. 25 ff.

licher Entscheidungen spezialisiert ist, das Gesundheitssystem auf die Erhaltung oder Wiederherstellung körperlichen Wohlbefindens. das Wirtschaftssystem auf die materielle Reproduktion der Gesellschaft. Die Kulturbereiche erscheinen demgegenüber recht heterogen. Im Vegleich mit anderen Systemen zeichnet sich aber ab, daß sie es nicht primär mit physischen, sondern mit geistigen Objekten zu tun haben, auf deren Hervorbringung oder Überlieferung sie gerichtet sind. Ich möchte deswegen vorschlagen, die Funktion von Kultur in der ideellen Reproduktion der Gesellschaft zu sehen. Zur Kultur wäre dann alles zu zählen, was sich auf Weltdeutung. Sinnstiftung, Wertbegründung, -tradierung und -kritik sowie deren symbolischen Ausdruck bezieht, sogenannte Gegen- und Subkulturen eingeschlossen³⁷. Dieser Begriff umfaßt die herkömmlich der Kultur zugeordneten Lebensbereiche, von denen er ausging, fällt mit ihnen jedoch nicht notwendig zusammen, sondern kann weitere umfassen, wenn sie dieselbe Funktion erfüllen.

Eine solche Begriffsbestimmung offenbart sogleich ihren Vorteil, denn sie erlaubt eine genauere Ausrichtung auf den Kulturauftrag als ein bereichsbezogener Ansatz, der das Thema schnell in die geläufigen Fragestellungen nach Staat und Kunst, Staat und Kirche, Staat und Universität, Staat und Schule zurückzuschieben droht und damit das grundlegende Problem, in welchem Verhältnis Staat und Kultur überhaupt zueinander stehen, gar nicht erfaßt. Ohne eine Klärung dieses Problems muß aber die Suche nach dem Kulturauftrag ziellos bleiben. Die Voraussetzungen für eine Klärung sind freilich ungünstig, weil sich die Sozialwissenschaften von der Kulturproblematik weitgehend abgewandt haben. Autoren, die davon eine Ausnahme machen. erörtern die Bedeutung von meist in einem handlungs- oder kommunikationstheoretischen Rahmen. Die Kultur wird dann in Bezug gesetzt einerseits zur Gesellschaft insgesamt, also dem kollektiven, in sozialen Institutionen repräsentierten Handlungssystem, das den Staat einschließt, andererseits zur Einzelperson, also dem individuellen Handlungssystem,

³⁷ Verwandte Umschreibungen bei A. L. Kroeber/T. Parsons, The Concepts of Culture and of Social System, American Sociological Review 23 (1958), S. 582; Th. Adorno, Kultur und Verwaltung, Gesammelte Schriften, Bd. 8, 1972, S. 123; J. Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, 1973, S. 16; für einen weiteren Kulturbegriff auch, aber in den Umrissen weniger deutlich P. Häberle, Kulturverfassungsrecht im Bundestaat, 1980, S. 13 ff., ders., Vom Kulturstaat zum Kulturverfassungsrecht, in: ders. (Hrsg.), Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, 1982, S. 30 ff., ders., Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1982, S. 10 ff. Zu Häberle jetzt B. Pieroth, Kultur als juristisches Spiel ohne Grenzen, Der Staat 22 (1983), S. 394.

und die Frage lautet, inwiefern individuelles oder kollektives Handeln kulturell bestimmt ist und inwieweit umgekehrt die Kultur ihrerseits personale und soziale Voraussetzungen hat³⁸. Die Frage zielt auf wechselseitige Abhängigkeiten und folglich auch die Möglichkeit von Störungen im Leistungsaustausch und deren Konsequenzen. Dafür gibt es freilich im Verfassungsrecht Entsprechungen, so daß die Ergebnisse auch der juristischen Diskussion zugute kommen könnten.

Geht man zunächst vom Einzelnen aus, so stellt Kultur als überpersonales System von Interpretationen, Werten und Ausdrucksformen ihm bestimmte Deutungsmuster und Sinnentwürfe für die Welt und seine eigene Befindlichkeit in ihr zur Verfügung und vermittelt ihm damit zugleich Orientierungsweisen und Vorzugsregeln. auf die er in Kommunikations- und Entscheidungssituationen zurückgreifen kann. Indem jeder Einzelne in ein solches, zwar nicht statisches, aber ihm zunächst doch vorgegebenes Kultursystem hineingeboren wird, sichert Kultur einen Grundvorrat an Wissen, Sinnerleben und Verhaltensformen, der als gemeinsamer vorausgesetzt werden darf und daher intersubjektive Verständigung und sinnhaftes soziales Handeln erst ermöglicht. Man kann formelhaft auch sagen, die Lebenswelt des Einzelnen sei kulturell konstituiert. Diese kulturellen Muster werden im Prozeß der Sozialisation überliefert und einverleibt. Geglückte Sozialisation zeigt sich an der Übernahme kultureller Muster und Werte durch den Einzelnen, die dieser dann im Vollzug ständig wieder reproduziert und erneuert, während eine mißlungene Sozialisation den Einzelnen sozusagen außerhalb der Kultur stellt, auf die er dann selbst wieder gefährdend

³⁸ Ich beziehe mich insbesondere auf T. Parsons, Culture and the Social System, in: T. Parsons/E. Shils/K. D. Naegele/J. R. Pitts (Hrsg.), Theories of Society, 1965, S. 961; ders., The Structure of Social Action, 1937; ders., Societies, 1966, S. 6ff.; T. Parsons/E. Shils, Toward a General Theory of Action, 61967; J. Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns, Bd. II, 1981, S. 173-443; ders., Legitimationsprobleme (Fn. 37); ders., Handlung und System, in: W. Schluchter (Hrsg.), Verhalten, Handeln und System, 1980, S. 68; W. Schluchter, Gesellschaft und Kultur, in: ders. (Hrsg.), Verhalten, Handeln und System, 1980, S. 106. Dahinter stehen ältere Überlegungen von M. Weber, Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 41973, bes. S. 146ff., ferner S. 215ff., 400ff., 475 ff., 541 ff.; ders., Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, Bd. 1-3, 1920-21, sowie von E. Durkheim, Le suicide, 1897; ders., Education et sociologie, 1912; ders., L'éducation morale, 1925; ders., Les formes élémentaires de la vie religieuse, 1912. Interessante Bemerkungen auch bei P. L. Berger/Th. Luckmann, Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit, Taschenbuchausg. 1980, bes. S. 98 ff.; R. Loewenthal, Gesellschaftswandel und Kulturkrise, 1979, bes. S. 26ff., 101ff.

zurückwirken kann. Umgekehrt führt eine Verknappung oder Umwertung handlungsgerichteten Sinns in der Regel zu Orientierungslosigkeit, Motivationskrisen und Kommunikationsstörungen, die die Persönlichkeitsentwicklung erheblich zu beeinträchtigen drohen. Symptome dieser Art zeigen sich seit einiger Zeit vor allem im Moral- und im Erziehungssystem.

Kulturell ausgelöste Krisen dieser Art betreffen freilich nicht nur den Einzelnen, sondern üben zugleich desintegrierende Wirkung auf die Gesellschaft insgesamt aus. Darin deuten sich bereits die Funktionen der Kultur für die soziale Integration an. So wie die Lebenswelt des Einzelnen kulturell konstituiert wird, ist auch der gesellschaftliche Zusammenhalt auf intersubjektiv wirksame Deutungsmuster und Verhaltensformen gegründet. Kultur konstituiert nicht nur die Lebenswelt des Individuums, sondern schafft auch eine Art kollektiver Identität. Davon zehren die integrationswirksamen sozialen Institutionen einschließlich der staatlichen, und zwar hinsichtlich ihrer Genese nicht weniger als hinsichtlich ihres Bestandes und ihrer Funktionsfähigkeit. Genetisch betrachtet, macht die kulturelle Tradition bestimmte politische Institutionen erst möglich. So ist beispielsweise die für die Demokratie konstitutive Öffentlichkeit aus der literarischen hervorgegangen und die Gründung des deutschen Nationalstaats durch die ausgangs des 18. Jahrhunderts hergestellte Einheit der Kulturnation vorbereitet worden³⁹. Was Bestand und Funktionieren angeht, so liegt der wesentliche Beitrag der Kultur darin, daß sie Institutionen als sinnvoll zu erklären und damit gegenüber ihrer Umwelt zu legitimieren vermag. Diese Legitimation, die eine politisch-soziale Ordnung als im großen und ganzen rechtmäßig erweist, bildet die Grundlage für die fraglose Hinnahme der großen Mehrzahl staatlicher Entscheidungen, ohne die keine komplexe Sozialordnung überleben kann.

Wird die Legitimation verweigert, so sind politische Krisen die Folge. Legitimationsdefizite müssen ihre Ursache allerdings nicht notwendig in einem Versagen des kulturellen Systems finden. Sie können auch auf die politischen und sozialen Institutionen zurückgehen, die einer sinnvollen Interpretation nicht mehr fähig erscheinen. So war es für Hegel um die Verfassung des Heiligen Römischen Reiches bestellt; so verhielt es sich mit den Institutionen des Ancien régime vor Ausbruch der Französischen Revolution, und so empfanden es selbst Anhänger des parlamentarischen Systems in der End-

³⁹ Zur Öffentlichkeit vgl. *J. Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1962, S. 41; zur Kulturnation *F. Schnabel*, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Taschenbuchausg. Bd. 2, 1964, S. 17 ff.

phase der Weimarer Republik⁴⁰. Ungeachtet seines Bedarfs an kultureller Legitimation kann der Staat sie jedoch nicht erzwingen. Insoweit wirkt der kollektiv eingewurzelte und generationsübergreifende Charakter kultureller Traditionen immunisierend. Der staatliche Legitimationsbedarf läßt sich aber auch nicht im politischen System selbst decken. Politische Systeme können fehlende Legitimation vielmehr nur durch Zwang kompensieren oder durch Konsum verschleiern. Beides hat offensichtlich seine Grenzen. Insofern bleibt der Staat von der Kultur abhängig. Umgekehrt erlangen die kulturell begründeten Deutungen und Normen tatsächliche Geltung nur in dem Maß, wie sie individuell internalisiert oder sozial institutionalisiert sind. Dazu fehlt jedoch der Kultur das Vermögen. In dieser Hinsicht ist sie deswegen auf andere Institutionen, namentlich den Staat angewiesen, der in der Absicherung der grundlegenden identitätsverbürgenden Werte und Verhaltensmuster seine wichtigste Leistung für die Kultur erbringt.

2. Kulturauftrag im Verfassungsrecht

Diese Überlegungen zum Verhältnis von Person, Staat und Kultur lassen sich meines Erachtens in einen verfassungsrechtlichen Bezugsrahmen einfügen. Die Scharniere müssen freilich erst sichtbar gemacht werden, denn ein exakter normativer Ansatzpunkt, etwa in Gestalt einer Kulturstaatsklausel, wie sie die baverische Verfassung in Art. 3 enthält, oder eines allgemeinen Verfassungsauftrags, wie ihn Art. 18 der nordrhein-westfälischen Verfassung vorsieht, oder schließlich konkreter Aufgabennormen, wie sie sich beispielsweise in Art. 17 und 18 der DDR-Verfassung finden, fehlt dem Grundgesetz. Es enthält vielmehr nur verstreute Bestimmungen, die sich schützend oder kompetenzzuweisend auf einzelne Kulturbereiche beziehen, so im Grundrechtsteil Art. 4, 5 und 7, im Organisationsteil Art. 74 Nr. 5 und 13, 75 Nr. 1a und 2, 91a Abs. 1 Nr. 1, 91b. Zusammengenommen zeigen sie zwar an, daß das Grundgesetz vom Staat keine kulturelle Abstinenz erwartet, begründen aber auch noch keinen verfassungsrechtlichen Kulturauftrag. Andererseits lehrt ein Blick in die öffentlichen Haushaltspläne, in welchem Umfang der Staat sich tatsächlich kulturell betätigt, und eine Durchmusterung des geltenden Rechts bringt zutage, in welchem Ausmaß ihm die Beachtung kultureller Gesichtspunkte, beispielsweise in der Raumordnung und im Städtebau (§§ 1, 2 RaumOG, §§ 1, 3

⁴⁰ G. W. F. Hegel, Die Verfassung Deutschlands, 1802; E. Sieyès, Qu'est-ce que le Tiers Etat?, 1789; H. Brüning, Memoiren, 1970.

StBauFG), aber auch in der Sozialhilfe und der Zwangsvollstreckung (§ 12 BSozHG, § 811 Nr. 10 ZPO), auferlegt ist.

Fragt man sich in verfassungsrechtlicher Absicht, aus welchem Grund der Staat zu diesen Aktivitäten berechtigt oder verpflichtet ist⁴¹, so können die Ergebnisse der vorausgegangenen Analyse normative Relevanz gewinnen. Ersichtlich liegen danach im kulturellen Bereich Voraussetzungen für die Erfüllung der Staatsaufgaben. Die soziale Integration, die der Staat zu gewährleisten hat, hängt nicht allein vom Funktionieren seiner Institutionen, sondern auch von der Existenz einer kulturell gegründeten Integrationsbasis ab, und selbst das Funktionieren der Institutionen beruht nicht ausschließlich auf staatlicher Leistung, sondern bedarf zusätzlich gesellschaftlicher Legitimation, die wiederum kulturell erzeugt wird. Diese Zusammenhänge machen rückblickend auch klarer, warum der Staat den Prozeß der Verselbständigung von Kultur zunächst als bedrohlich empfinden mußte: in Bestand und Funktion auf kulturelle Vorleistungen angewiesen, hatte er bei autonomer Kultur seine eigenen Existenzbedingungen nicht mehr in der Hand. Darin liegt zugleich der Grund für die ständige Bedrohung kultureller Autonomie durch den Staat und die geringe Verbreitung des kulturstaatlichen Modells. Andererseits darf Autonomie nicht mit Autarkie verwechselt werden. Auf funktionaler Spezialisierung beruhende Autonomie geht stets mit erhöhter Abhängigkeit einher. Die auseinandergetretenen Teilsysteme bleiben auf Leistungsaustausch angewiesen, wie gerade das Beispiel der preußischen Reformen besonders eindringlich zeigt.

Für den Staat folgt daraus, daß er sich kulturell nicht indifferent verhalten kann. Insofern ihm die Erfüllung seiner verfassungsrechtlich ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben nur unter bestimmten kulturellen Bedingungen möglich ist, wird deren Sicherung selbst zur Staatsaufgabe. Das mag auf der Grundlage einer als selbstverständ-

⁴¹ Die Frage wird häufig offengelassen oder verschwommen beantwortet. Begründungen aus Art. 5 Abs. 3 GG etwa bei *M. Heckel*, Staat-Kirche-Kunst, 1968, S. 90 ff., *R. Scholz* in Th. Maunz/G. Dürig, Grundgesetz, Rdnr. 8 zu Art. 5 Abs. 3, und *BVerfGE* 35, 79 (114), 36, 321 (331), wobei das BVerfG aber nicht mitteilt, auf welche Weise daraus über den Kunstförderungsauftrag hinaus der Kulturstaat "im Sinne einer Staatszielbestimmung" folgt; dagegen und stattdessen an die kulturstaatlichen Normen der Landesverfassungen anknüpfend, weil diese das Verfassungsbild der Bundesrepublik mitprägten, *W. Knies*, Kunst und Recht, in: Bitburger Gespräche 1977/78, S. 154; ähnlich, aber zusätzlich abgestützt auf anthropologische Gründe, namentlich die Kulturbedürftigkeit des Menschen und der Freiheit, *Häberle*, Kulturstaat (Fn. 37), S. 36f., 20 ff.; auf einen wesensmäßigen Zusammenhang von Staat und Kultur abhebend *E. R. Huber*, Zur Problematik des Kulturstaats, 1958.

lich unterstellten oder gar unbemerkt vorhandenen Übereinstimmung zwischen politischem und kulturellem System längere Zeit verdeckt bleiben wie beispielsweise in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in den Vereinigten Staaten, kommt aber zum Vorschein, sobald das Einverständnis brüchig wird oder das kulturelle System seine Leistungen für andere soziale Systeme schlecht erbringt, etwa der Wirtschaft keine hinreichend vorgebildeten Kräfte zur Verfügung stellt, und dann im Interesse der sozialen Integration staatliche Interventionen herausfordert. Ein Kulturauftrag besteht also, unabhängig davon, ob ihn der Verfassungstext ausdrücklich formuliert oder nicht. Diese Aussage ist nicht nur staatstheoretisch, sondern durchaus verfassungsrechtlich gemeint. Methodologisch beruht sie darauf, daß Normen unter dem Anspruch der Verwirklichung stehen, aber nicht alle Voraussetzungen, von denen ihre Realisierung abhängt, in den Normtext aufnehmen können. Das Realisierungsgebot äußert sich dann in der Erstreckung der rechtlichen Garantie auf diese Voraussetzungen. Das wird auch in der Verfassungsinterpretation anerkannt und ständig praktiziert⁴².

Noch schärfer läßt sich der Kulturauftrag herausarbeiten, wenn man von der verfassungsrechtlichen Stellung des Einzelnen ausgeht. Das Grundgesetz spricht ihm an der Spitze seiner Bestimmungen eine unantastbare Würde zu. Die Funktion des Staates wird auf die Menschenwürde bezogen. Diese Grundentscheidung konkretisiert sich sowohl in den Grundrechtsgarantien als auch in der Staatsorganisation. Die Grundrechte konstituieren einen Bereich individueller Freiheit, in dem sich personale Würde realisieren kann. Ihr Ziel ist die Selbstbestimmung des Einzelnen. Diese schützt die Verfassung aber, wie insbesondere die Sozialstaatsklausel zeigt, nicht nur als formale, sondern unter Einschluß ihrer materiellen Voraussetzungen. Die Grenze bildet allein die, freilich ebenfalls materiell verstandene, gleiche Freiheit der anderen. Indem das Grundgesetz die Ausübung politischer Herrschaft an einen befristeten gesellschaftlichen Auftrag bindet, auf verschiedene, in ihren Entscheidungen unabhängige Organe verteilt und gleichzeitig den Entscheidungsprozeß transparent und offen gestaltet, versucht es auch orga-

⁴² Vgl. nur K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, ¹³1982, Rdnr. 34, 45 ff., 75, praktiziert z.B. bei den ungeschriebenen Bundeskompetenzen, vgl. etwa BVerfGE 3, 407 (421) als Beginn einer langen Reihe, aber auch beim Grundsatz der Bundestreue, vgl. BVerfGE 12, 205 (254 ff.) und den Grundrechten, s. etwa BVerfGE 33, 303 (330 ff.), und E. W. Böckenförde, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1976, S. 1530 f., 1538.

nisatorisch sicherzustellen, daß die aus der individuellen Freiheit folgenden Meinungs- und Interessenunterschiede nicht unter ein vorgegebenes Gemeinwohl gezwungen werden, sondern die gleichwohl unerläßliche Einheitsbildung in einem diskursiven Prozeß vor sich geht, der prinzipiell unabgeschlossen ist und prinzipiell nicht die Freiheit aufheben darf.

Dieses anspruchsvolle Modell hat ebenfalls eine Reihe von Gelingensvoraussetzungen, die nicht durchweg in der Verfassung festgehalten sind. Unter diesen Voraussetzungen interessieren hier dieienigen, welche im kulturellen Bereich liegen. Sie werden in der Regel weniger beachtet als die ökonomischen. Das erscheint als Reaktion auf die Freiheitsgefahren, die von dem ökonomisch verkürzten Freiheitsverständnis des Liberalismus ausgingen, erklärlich, bleibt aber gerade darin der liberalen Einseitigkeit verhaftet. Um der anderen Seite näherzukommen, muß man sich daran erinnern. daß Individualität die menschliche Existenz nicht wie eine Naturgegebenheit prägt. Zahlreiche Gesellschaftsformen haben vielmehr das Bewußtsein von Individualität nicht entwickelt, sondern die Gattungsmerkmale in den Vordergrund gestellt. Nicht die Gesellschaft, sondern der Einzelne erscheint dann als Abstraktion. Sein Wert kommt ihm nicht als Person zu, er bezieht ihn vielmehr aus der Gliedstellung. Auch Rechte besitzt er dann nicht als Subjekt. sondern aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen Statusgruppe. Noch in der ständisch-feudalen Sozialordnung, deren Auflösung sich in Deutschland bis weit ins 19. Jahrhundert hineinzog, erhielten sich solche Vorstellungen. In der Soziologie und der Sozialanthropologie gilt es daher seit Max Weber, Durkheim und Parsons als gesichert, daß Individualität eine spezifisch kulturell vermittelte Errungenschaft ist, die in dieser Form nur unter den besonderen Bedingungen Europas entstand und selbst dort relativ spät auftrat43.

Ist das Selbstverständis der Menschen als Individuen aber durch den kulturellen Entwicklungsstand der Gesellschaft bedingt, dann ergeben sich daraus Rückwirkungen auf eine Verfassung, die vom

⁴³ Vgl. für Weber die Nachweise in Fn. 38, dazu W. Brugger, Menschenrechtsethos und Verantwortungspolitik. Max Webers Beitrag zur Analyse und Begründung der Menschenrechte, 1980; für Durkheim und Parsons ebenfalls Fn. 38, zusätzlich T. Parsons, Social Structure and Personality, ²1965 (deutsch 1968); ders., Durkheim's Contribution to the Theory of Integration of Social Systems, in: K. H. Wolff (Hrsg.), Emile Durkheim, 1960, S. 118, bes. 146; heute vor allem N. Luhmann, Grundrechte als Institution, ²1974, S. 49 ff., und Häberle, Kulturstaat (Fn. 37), S. 21. Als Kontrast vgl. K. E. Müller (Hrsg.), Menschenbilder früher Gesellschaften, 1983.

Individuum ausgeht und den Staat der personalen Freiheit dienstbar macht. Die Verfassungsinterpretation muß einkalkulieren, daß diejenigen Bestimmungen, welche das Grundgesetz zum Schutz der Individualität trifft, ihren Zweck verfehlen und im Extremfall obsolet werden können, wenn die kulturellen Grundlagen der Individualität nicht mit gesichert werden. Das betrifft namentlich die Grundrechte als wichtigste Garantien von Personalität und Individualität. Was hinsichtlich der sozialen Defizite des klassischen Grundrechtsverständnisses theoretisch heute großenteils aufgeholt ist, steht für ihren kulturellen Aspekt noch weitgehend aus. Darin liegt die Berechtigung der von Häberle geforderten kulturstaatlich erweiterten Grundrechtstheorie⁴⁴. Es können aber auch die Staatszielbestimmungen und ihre Konkretisierung in den Organisationsnormen berührt sein, soweit sie die Konstituierung, Kompetenz und Prozedur der Staatsorgane gerade im Hinblick auf die Wahrung individueller Freiheit regeln. Die verfassungsrechtliche Entscheidung für Individualfreiheit enthält also gleichzeitig eine Anerkennung des staatlichen Kulturauftrags. Die Stelle einer Kulturstaatsklausel, die im Grundgesetz nicht ausdrücklich vorkommt, nehmen gewissermaßen stellvertretend Art. 1 und 2 Abs. 1 GG ein.

Eine ausdrückliche Kulturstaatsklausel, wie sie die Sachverständigenkommission "Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge" jetzt in Ergänzung von Art. 20 und 28 GG vorschlägt, hätte unter diesen Umständen keine konstitutive Bedeutung. Sie schlösse eine Textlücke, aber keine Rechtslücke. Davon geht auch die Kommission aus, wenn sie ihre Empfehlung als "grundsätzliche Verdeutlichung des kulturellen Auftrags des Gesamtstaats" versteht und unter anderem mit der Vollständigkeit der Verfassung rechtfertigt⁴⁵. Was rechtlich gilt, soll auch textlich vorkommen. Indessen könnte die deklaratorisch gemeinte Änderung angesichts der Vernachlässigung kulturstaatlicher Gesichtspunkte in der Verfassungsinterpretation faktisch durchaus verstärkende und appellative Wirkungen entfalten, die vorwiegend der Grundrechtsinterpretation zugute kämen. Die Erfahrungen mit der dogmatisch kaum fruchtbar gemachten bayerischen Kulturstaatsklausel⁴⁶ sprechen nicht notwendig dage-

⁴⁴ Zuletzt *P. Häberle*, Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, ³1983, S. 385 ff.

⁴⁵ Bericht der Sachverständigenkommission "Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge", 1983, S. 97 ff., das Zitat S. 112, das Argument der Vollständigkeit der Verfassung S. 122.

⁴⁶ Dazu O. Jung, Zum Kulturstaatsbegriff, 1976, S. 79 ff., die bayerische Judikatur ist dargestellt auf S. 103 ff.

gen, weil das Landesverfassungsrecht ebenfalls stiefmütterlich behandelt und gerade im Grundrechtsbereich fast ganz vom Grundgesetz überlagert wird. Der verstärkende Effekt böte zugleich eine gewisse Kompensation für die Durchsetzungsschwäche kultureller Interessen, die als solche gar keine Vertretung besitzen, sich vielmehr nur sektoral organisieren lassen und auch dann nur gewichtig auftreten können, wenn sie ausnahmsweise über ein Verweigerungspotential verfügen, das das öffentliche Leben oder die wirtschaftliche Entwicklung spürbar stört.

III. Exemplarisch

1. Rundfunk als kulturelle Institution

Der verfassungsrechtliche Kulturauftrag bezieht sich auf die Sicherung der kulturellen Grundlagen von Person und Gesellschaft, die Ermöglichung kreativer kultureller Prozesse und die Verbreitung kultureller Güter. Er enthält also konservative, innovative und distributive Elemente. Dabei ergeben sich bezüglich der Intensität staatlicher Kulturvorsorge freilich Abstufungen. Der kreative Prozeß, gleichgültig, ob er sich weltanschaulich, wissenschaftlich, künstlerisch oder religiös äußert, ist in seinem Kernbereich gar nicht staatlich administrierbar. Staatlicherseits können vielmehr nur Rahmenbedingungen geschaffen werden, die ihn begünstigen und von kulturexternen Einflüssen, insbesondere dem Zwang zu wirtschaftlicher Verwertung, möglichst unabhängig machen sowie Wirkungshindernisse abbauen. Dagegen bedarf die Sicherung und Verbreitung der Kultur intensiverer staatlicher Mitwirkung, weil sie von personalen und sozialen Voraussetzungen abhängt, die weder als gegeben unterstellt werden können noch über hinreichende Eigenantriebe gesichert sind, wie sie etwa das Wirtschaftssystem im Gewinnstreben besitzt. Daraus ergibt sich eine Reihe von Grundsätzen für die Art und Weise der Erfüllung des Kulturauftrags, die anhand der verschiedenen kulturell relevanten Grundrechte entwickelt und differenzierend auf die staatlich institutionalisierten, die von staatlich organisierten Wirkungsmöglichkeiten abhängigen und die staatsunabhängigen Kulturbereiche angewandt werden müßten⁴⁷.

⁴⁷ Vgl. dazu etwa *Häberle*, Kulturstaat (Fn. 37), S. 34 ff.; W. Maihofer, Kulturelle Aufgaben des modernen Staates, in: E. Benda/W. Maihofer/H. J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 1983, S. 988 f.; R. Scholz in Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 5 Abs. 3 Rdnr. 40 ff., 79 ff.; F. Hufen, Die Freiheit der Kunst in staatlichen Institutionen, 1982; H. Graul, Künstlerische Urteile im

Da ein solches Programm hier indes nur andeutungsweise erfüllbar wäre, scheint es mir zweckmäßiger, das kulturverfassungsrechtliche Konzept exemplarisch auf einen Einzelfall anzuwenden. Ich wähle dafür ein Problem, das einerseits von erheblicher kultureller Tragweite ist, andererseits aber nur am Rande unter kulturrechtlichen Gesichtspunkten diskutiert zu werden pflegt, nämlich die Neuordnung des Rundfunks. Daß der Rundfunk ..iedenfalls auch ein kulturelles Phänomen ist", hat das Bundesverfassungsgericht bereits im ersten Fernsehurteil ausgesprochen⁴⁸. Die Lehre folgt dem zumindest insoweit, als der Rundfunk bildende oder künstlerische Werke selbst produziert oder verbreitet⁴⁹. Geht man von dem hier entwickelten Kulturbegriff aus, wird diese Beschränkung aber fragwürdig. Bei allen Meinungsverschiedenheiten über die Wirkung von Massenmedien⁵⁰ gilt in den Kommunikationswissenschaften doch als gesichert, daß das Fernsehen zu einem wesentlichen Faktor der Sozialisation von Kindern und Jugendlichen geworden ist, aber auch Erwachsenen einen Großteil der zur Orientierung in der Welt nötigen Informationen und Interpretationen liefert. Wenngleich das Fernsehen dabei vorhandene Einstellungen eher zu bestärken als zu verändern scheint, entfaltet es doch dort prägende Kraft, wo der

Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 1970; U. Scheuner, Die Bundesrepublik als Kulturstaat, in: Bitburger Gespräche 1977/78, S. 113 ff.; E. Stein, Das Recht des Kindes auf Selbstentfaltung in der Schule, 1967; M. Stock, Pädagogische Freiheit und politischer Auftrag der Schule, 1971; F. Hufen, Gleichheitssatz und Bildungsplanung, 1975; F. Ossenbühl, Erziehung und Bildung, AöR 98 (1973), S. 361.

⁴⁸ BVerfGE 12, 205 (229).

⁴⁹ Vgl. etwa *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, 1969, S. 137f., 495f., bes. 512.

⁵⁰ Vgl. Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung (Hrsg.), Mediennutzung/Medienwirkung, 1980; M. Gurevitch u.a. (Hrsg.), Culture, Society and the Media, 1982; K. Lüscher, Medienökologie: Vorschläge für ein übergreifendes Verständnis von "Medienwirkungen", in: W. Hassemer u.a. (Hrsg.), Grundrechte und soziale Wirklichkeit, 1982, S. 127; ders., Gesellschaftspolitische Aspekte des Kabelfernsehens, Publizistik 24 (1979), S. 344; P. Hunziker, Gesellschaftliche Wirkungen der Medien. Materialien zur [schweizerischen] Mediengesamtkonzeption. 1980: E. Noelle-Neumann. Die Schweigespirale, 1980; H. Kellner, Fernsehen als Sozialisationsfaktor, 1979; K. Bweg/M. L. Kiefer (Hrsg.), Massenkommunikation. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienwirkung, 1978; K. Renckstorf, Neuere Perspektiven in der Massenkommunikationsforschung, 1977; J. Hackforth, Massenmedien und ihre Wirkungen, 1976; P. Hunziker/K. Lüscher/R. Fauser, Fernsehen im Alltag der Familie, RuF 23 (1975), S. 284; J. Blumler/E. Katz, The Use of Mass Communications, 1974; F. Ronneberger (Hrsg.), Sozialisation durch Massenkommunikation, 1971, sowie die Aufsätze in Publizistik 27 (1982), Heft 1-2.

Einzelne noch keine eigene Meinung ausgebildet hat oder nicht auf eigene Erfahrungen zurückgreifen kann. Damit wird der Rundfunk aber als ganzer zur Kultureinrichtung, wie ja auch die Schule oder die Universität ihren kulturellen Charakter nicht einbüßt, sobald sie Natur- oder Wirtschaftswissenschaften lehrt.

Gleichwohl sind dogmatische Konsequenzen aus der Kulturzugehörigkeit des Rundfunks selten anzutreffen. Dem Bundesverfassungsgericht diente die Einordnung des Rundfunks in den Kulturbereich zur Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern. Für die materielle Deutung der Rundfunkfreiheit gewann sie dagegen kein eigenständiges Gewicht. Den Inhalt der Rundfunkfreiheit leitete das Gericht vielmehr aus der Bedeutung eines freien Kommunikationsprozesses für das demokratische System ab⁵¹. Dieser Aspekt steht auch für die Literatur im Vordergrund, und sofern zusätzlich kulturstaatliche Gesichtspunkte erwähnt werden, hat es meist mit einem Hinweis sein Bewenden⁵². Es geht nun nicht darum, diesen Ansatz gegen einen kulturrechtlichen auszutauschen. Die Rundfunkfreiheit wird in der Tat im Interesse der individuellen Meinungsbildungsfreiheit und des auf sie angewiesenen demokratischen Prozesses gewährleistet und muß daher im Rekurs auf diese interpretiert werden. Insoweit aber Individualfreiheit und demokratischer Prozeß ihrerseits auf kultureller Grundlage ruhen, ist diese von der Gewährleistung mit umfaßt. Der kulturrechtliche Aspekt verdrängt also nicht die übrigen, für die Deutung der Rundfunkfreiheit konstitutiven Prinzipien, sondern tritt ergänzend und möglicherweise modifizierend hinzu. Er verlangt, daß die Ordnung des Rundfunks als kultureller Institution in einer Weise gestaltet wird, die den im Grundgesetz enthaltenen kulturellen Anforderungen nicht widerspricht.

⁵¹ BVerfGE 12, 205 (259 ff.).

⁵² Zum Beispiel bei P. Lerche, Rundfunkmonopol, 1970, S. 14f.; P. Badura, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, 1980, S. 25; W. Hoffmann-Riem, Massenmedien, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 1983, S. 393; M. Stock, Das Hörfunk- und Fernsehsystem in der Bundesrepublik Deutschland, in: M. Seidel (Hrsg.), Hörfunk und Fernsehen im Gemeinsamen Markt, 1983, S. 57, 74. Als wichtige Ausnahme vgl. F. Kübler, Kommunikation und Verantwortung, 1973; ders. Medienverantwortung als Rechtsproblem, in: Grundrechte und soziale Wirklichkeit (Fn. 50), S. 105; ferner mit dem Ziel, die Berücksichtigung kultureller Verbände im Rundfunkrat des NDR zu begründen, H. P. Schneider, Rundfunkvielfalt und Gruppenrelevanz im Kulturstaat, Ruf 30 (1982), S. 425. Ausdrücklich für Nachrangigkeit kulturstaatlicher Gesichtspunkte M. Bullinger, Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen, AöR 108 (1983), S. 189.

Damit wird dem Grundgesetz nicht etwa ein neuartiger Aspekt aufgepfropft, sondern ein überkommener in Erinnerung gebracht. Im Gegensatz zu den USA ist Rundfunk in Deutschland nach 1945 nicht als Mittel individueller Meinungsäußerung oder unternehmerischer Erwerbstätigkeit, sondern gleich Schulen, Museen und Bibliotheken als öffentliche Aufgabe verstanden und in den Dienst kultureller Integration gestellt worden⁵³. In dieser Form fand ihn das Grundgesetz vor, und auf diesen Zustand bezog sich die Freiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Der grundrechtliche Schutz sollte die Rückkehr zu einem für staatliche Zwecke instrumentalisierten Rundfunk ausschließen, nicht aber die um der kulturellen Integration willen bestehende öffentlichrechtliche Struktur ändern. Sinn der Regelung war es, den Rundfunk als öffentlichen frei zu verfassen. Damit gleicht die Rundfunkfreiheit älteren kulturellen Freiheiten wie denen aus Art. 5 Abs. 3 GG, die ebenfalls keine staatsausgrenzende Funktion im klassisch-liberalen Sinn erfüllen sollten und daher nicht notwendig mit privater Struktur identisch sind⁵⁴. Umgekehrt legt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG den Rundfunk aber auch nicht auf die öffentlichrechtliche Organisationsform fest. Der Umstand, daß das Grundgesetz von ihr ausging, verbietet es lediglich, den öffentlichrechtlichen Integrationsrundfunk nun als verfassungswidrig hinzustellen⁵⁵. Er erzwingt aber kein Monopol. Verfassungsrechtlicher Fixpunkt ist vielmehr allein die Freiheit des Rundfunks, während jede damit vereinbare Organisationsform gewählt werden kann⁵⁶.

⁵³ Vgl. Kübler, Medienverantwortung (Fn. 52), S. 111; W. Schmidt, Die Rundfunkgewährleistung, 1980, S. 68 ff. Zur Situation in der Weimarer Republik vgl. W. D. Lerg, Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland, 1970; H. Bausch. Rundfunkpolitik nach 1945, Teil 1–2, 1980.

⁵⁴ So auch Scholz in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Rdnr. 8 zu Art. 5 Abs. 3; Badura, Rundfunkgesetzgebung (Fn. 52), S. 30.

⁵⁵ So aber R. Herzog in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Rdnr. 236 zu Art. 5 Abs. 1 und 2; nur bezogen auf das öffentlichrechtliche Monopol z. B. W. Rudolf, Über die Zulassung privaten Rundfunks, 1971; H. H. Klein, Die Rundfunkfreiheit, 1978, S. 62 ff.; ders., Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit, Der Staat 20 (1981), S. 185 ff.; W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation und Verfassung, 1979, S. 136 ff., 143 ff.; Ch. Starck, Kommunikationsfreiheit und Rundfunkorganisation hierzulande und anderswo, JZ 1980, S. 436; R. Scholz, Das dritte Fernseh-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, JZ 1981, S. 566; K. Stern, Neue Medien – neue Aufgaben des Rechts?, DVBl. 1982, S. 1116; zum Ganzen P. Lerche, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: M. Bullinger/F. Kübler (Hrsg.), Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, 1979, S. 15.

⁵⁶ So auch BVerfGE 57, 295 (321).

Entscheidende Bedeutung gewinnt dann freilich das Freiheitsverständnis in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Problematik wird hier indessen nicht in ihrer ganzen Breite, sondern nur hinsichtlich des vernachlässigten kulturellen Aspekts aufgerollt. Da die Eigenart der Kultur auf ihren ideellen Funktionen beruht, beziehen sich auch die kulturellen Freiheiten primär auf Kommunikationsvorgänge und ihre spezifischen künstlerischen, wissenschaftlichen, religiösen Ausdrucksformen und nur mittelbar auf deren materielle, technische und organisatorische Voraussetzungen. Die Grundrechte erkennen damit eine dem jeweiligen Kulturbereich innewohnende Eigengesetzlichkeit an, die sich nur unter Autonomiebedingungen entfalten kann⁵⁷. Die Funktion der kulturellen Grundrechte beschränkt sich dann nicht auf die Staatsabwehr, sondern besteht umfassender im Schutz vor externer, also kulturfremder Steuerung, wovon die politische nur eine Erscheinungsform unter anderen bildet. Beim Rundfunk schlägt sich der geistige Prozeß im Programm, und zwar im gesamten, nieder; seine spezifische Form gewinnt er in der Publizistik. Das Programm und die es konstituierenden publizistischen Tätigkeiten bilden daher den Gegenstand der Rundfunkfreiheit. Nicht dagegen kann Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als unternehmerische Freiheit gedeutet werden. Insoweit muß auf Art. 12 Abs. 1 GG zurückgegriffen werden⁵⁸. Rundfunkunternehmerfreiheit ist wegen Art. 12 GG grundsätzlich möglich, kann aber nur in dem Maß zum Zuge kommen, wie sie das Schutzziel von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. die publizistische Freiheit, nicht nachteilig beeinflußt.

Da die als Programmfreiheit gedeutete Rundfunkfreiheit kulturell begründet ist, schließt sie nicht die Freiheit zu akultureller Verwendung ein. Das nächst der Schulbildung wichtigste Mittel der Kulturtradierung und -verbreitung darf nicht kulturell brachgelegt werden. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet daher auch ein kulturell angemessenes Gesamtprogramm. Die Angemessenheit bezieht sich sowohl auf die Vermittlung der kulturellen Grundlagen individueller Entfaltung und sozialer Integration als auch auf den Anteil kultureller Sendungen im engeren Sinn. Der Kulturauftrag be-

⁵⁷ Zur Eigengesetzlichkeit vgl. vor allem *Hufen*, Freiheit der Kunst (Fn. 47), S. 180 ff.; *BVerfGE* 30, 173 (190).

⁵⁸ So auch Schmidt, Rundfunkgewährleistung (Fn. 53), S. 23; Kübler, Medienverantwortung (Fn. 52), S. 110; Badura, Rundfunkgesetzgebung (Fn. 52), S. 47 ff. Zur Eigenständigkeit von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als spezifisch publizistischer Freiheit vor allem M. Stock, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, 1981. Zur Differenz zwischen kommunikativen und ökonomischen Grundrechtsaspekten schon BVerfGE 25, 256 (264 f.).

schränkt sich freilich auf die Angebotsseite, er verwandelt sich nicht unter der Hand in einen Kulturzwang für den Rezipienten. In dessen Freiheit wurzelt letztlich die Rundfunkfreiheit, und diese bleibt ihm beim Empfang erhalten. Vom Empfänger aus betrachtet, erscheint die Rundfunkfreiheit als Wahlfreiheit bei der Nutzung des Rundfunks. Wahlfreiheit darf allerdings nicht nur formal verstanden werden, sondern schließt, wie heute in der Grundrechtstheorie allgemein anerkannt, die Realbedingungen von Wahl ein. Die bloße Existenz mehrerer nebeneinander gesendeter Programme schafft noch keine reale Wahlmöglichkeit, wenn nicht auch kulturelle Sendungen wählbar sind. Deren Wahl darf ferner nicht mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden sein. Kulturelle Sendungen müssen deswegen unter Bedingungen angeboten werden, die nicht faktisch zum Ausschluß breiter Bevölkerungskreise führen. Das ist eine Frage der Programmstruktur, auf die sich deswegen das kulturrechtliche Grundrechtsverständnis ebenfalls noch erstreckt.

Läßt die Rundfunkfreiheit als kulturelle Freiheit zwar nicht offen. ob überhaupt ein kulturell angemessenes Programm angeboten wird. so ist es doch Sache der Kommunikatoren, auf welche Art und Weise sie den kulturellen Auftrag erfüllen. Insoweit nimmt der Rundfunk an der Autonomie teil, die das Grundgesetz in den kulturell relevanten Grundrechten schützt. Diese Autonomie ist das rechtliche Korrelat kultureller Eigengesetzlichkeit. Sie verlangt, daß der kulturelle Kommunikationsprozeß offengehalten wird und seine Ergebnisse pluralistisch ausfallen können⁵⁹. Soweit Kultur zur Betätigung oder Wirkung auf den Rundfunk angewiesen ist, muß er deshalb den verschiedenen Richtungen offenstehen. Aus diesem Grund nimmt die grundrechtliche Freiheit hinsichtlich des vom Staat zu ordnenden Rundfunks die Gestalt eines Neutralitätsgebots an, wie es für die staatliche Kulturpflege im traditionellen Sinn seit langem anerkannt ist60. Der Rundfunk als wichtiger Kulturproduzent und Kulturvermittler darf nicht Partei für oder gegen eine Richtung ergreifen. Die Erfüllung des Kulturauftrags hat von dirigistischen Absichten freizubleiben. Verfassungsrechtlich liegt aber nicht fest, in welchen Organisationsformen diese Postulate verwirklicht werden. Sicherzustellen ist lediglich, daß im Rundfunksystem insgesamt die kulturelle Versorgung des Publikums stattfindet und die tatsächliche kulturelle Vielfalt im Programm wiederkehrt. Läßt sich dieses Ziel in

⁵⁹ Dazu *Hufen*, Freiheit der Kunst (Fn. 47), S. 239f.; *Häberle*, Kulturstaat (Fn. 37), S. 30ff.; *ders.*, Verfassungslehre (Fn. 37), S. 16f.; *Scholz* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Rdnr. 8 zu Art. 5 Abs. 3.

⁶⁰ Vgl. K. Schlaich, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972.

verschiedenen Rundfunkordnungen erreichen, so genießt der Gesetzgeber insoweit Wahlfreiheit⁶¹.

2. Kulturverfassung und kommerzieller Rundfunk

Zur verfassungsrechtlich entscheidenden Frage wird unter diesen Umständen, wie sich die verschiedenen Rundfunkmodelle auf die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ableitbaren kulturrechtlichen Anforderungen auswirken. Da die verbesserten technischen Möglichkeiten und die unbestreitbaren Mängel des bestehenden Rundfunksystems allenthalben die Auflösung der öffentlichrechtlichen Monopole und eine Zulassung privater Veranstalter begünstigen, ist besonders nach den kulturellen Auswirkungen des kommerziellen Systems zu fragen. Die vernachlässigte kulturrechtliche Komponente kann dabei möglicherweise Wirklichkeitsbefunden, die bisher juristisch irrelevant erschienen oder ohne rechtssystematische Verortung benutzt wurden, Gewicht verleihen. Sie tragen freilich größtenteils prognostische Züge und können sich vorerst nur auf wenige empirische Erhebungen und auch nur unter dem Vorbehalt vergleichbarer Rahmenbedingungen auf ausländische Erfahrungen stützen. Ein Teil der verfassungsrechtlichen Kontroversen findet hierin seinen Grund. Mit einiger Sicherheit kann man aber davon ausgehen, daß die Aufhebung des Monopols zu einer Ausweitung des Programmangebots führen und der dazu erforderliche Geldbedarf hauptsächlich aus Rundfunkwerbung bestritten wird. Da die Akquisition der Werbemittel von der Anziehungskraft der Programme abhängt, bedeutet das zugleich eine verschärfte Konkurrenz um die Zuschauergunst. Als Erfolgskriterium erscheint dabei, wenn Werbeeinnahmen das Unternehmensziel sind, die Einschaltquote, die auf diese Weise Leitfunktion für die Programmgestaltung gewinnt.

Die kulturellen Konsequenzen dieses Systems sind umstritten. Während die Befürworter von einem reichhaltigeren Programmangebot und von einer zuverlässigeren Orientierung an Publikumsbedürfnissen ausgehen, prognostizieren die Gegner eine qualitative Verarmung der Programme und eine Ausrichtung am anspruchslosen Durchschnittsgeschmack. Eine gewisse empirische Kontrollmöglichkeit bietet das amerikanische Rundfunksystem, das dem kommerziellen Muster weitgehend folgt⁶². Das Beispiel lehrt, daß

⁶¹ Vgl. BVerfGE 57, 295 (321).

⁶² Dazu W. Hoffmann-Riem, Kommerzielles Fernsehen, 1981; ders., Kommerzielles Fernsehen in den USA, Media Perspektiven 1980, S. 362; H. J. Kleinsteuber, Fernsehen und Geschäft, 1973.

sich in einem privatwirtschaftlich betriebenen Rundfunk ökonomische Imperative in erheblichem Umfang auf Kosten kultureller Postulate durchzusetzen vermögen. Da kulturelle Sendungen nicht dieselben Einschaltquoten erzielen wie Unterhaltungsprogramme und also auf Sponsoren weniger Anreiz ausüben, verschwinden sie weitgehend aus dem Angebot. Soweit die Federal Communications Commission auf einen bestimmten Anteil drängt, wird er in der Regel mit kulinarischer Kultur gefüllt oder in Randzeiten abgedrängt. Dominant ist die Unterhaltung. Auch im Unterhaltungsprogramm herrscht aber weniger qualitative als quantitative Vielfalt. Erfolgreiche Muster werden kopiert und führen zu einer Vermehrung des Gleichartigen. Da der Zuschauer durch das Programm für die Werbebotschaft empfänglich gemacht werden muß, sind selbst Stoff und Dramaturgie der Programme auf die Werbung zugeschnitten. Das verhindert zum einen kritische oder Minderheiten berücksichtigende Inhalte und verlangt zum anderen eine auf den Werbespot hinführende stereotype Abfolge von Höhepunkten.

Diese Auswirkungen lassen sich nicht durchweg auf eine typisch amerikanische Mentalität zurückführen, so daß sie schon deswegen für einen interkulturellen Vergleich ungeeignet wären. Sie treten vielmehr als Folge eines nicht an publizistisch-kulturellen, sondern ökonomischen Rationalitätskriterien ausgerichteten Rundfunksystems ein, in dem das Programm als kulturrechtliches Schutzgut seine Autonomie einbüßt und zum Vehikel außerkultureller Zwecke wird. Ähnliche Konsequenzen müssen daher bei vergleichbaren Strukturen auch in Deutschland einkalkuliert werden. Es ist damit zu rechnen, daß die wichtige Kulturinstitution Rundfunk unter kommerziellen Bedingungen ein kulturelles Defizit hinterläßt⁶³. Dieses bestünde zum einen darin, daß der Rundfunk für die Produktion und Verteilung kultureller Güter weitgehend ausfiele. Dafür blieben nur die traditionellen Kultureinrichtungen übrig, die sich aber, soweit sie Breitenwirkung entfalten wie die Schule, auf das Kindes- und Jugendalter beschränken, und, soweit sie lebensbegleitend operieren wie Theater, Museen, Volkshochschulen, keine Breitenwirkung erzielen. Da das Fernsehprogramm indes auch in seinen nicht kulturellen Teilen kulturelle Effekte hat, besteht zum anderen die Gefahr. daß es Weltverständnisse und Einstellungsmuster fördert, die dem Anspruchsniveau, welches eine komplexe Gesellschaft voraussetzt und auch in ihren Bildungsinstitutionen zu vermitteln sucht, gerade zuwiderlaufen.

⁶³ Vgl. Kübler, Medienverantwortung (Fn. 52), S. 117.

Für den Einzelnen, der sich die nicht persönlich erfahrbare Umwelt vorwiegend am Fernsehgerät erschließt, entstünde durch ein solches, auf informative, kritische und bildende Sendungen weitgehend verzichtendes Fernsehen ein verzerrtes Weltbild, das die Orientierung in der Gegenwart und die Deutung der eigenen Befindlichkeit nicht erleichtert⁶⁴. Da das erweiterte und anreizendere Programmangebot den Fernsehkonsum zudem eher vergrößert als verringert, fördert es die Tendenz zu passiver Nutzung der ebenfalls noch wachsenden Freizeit. Insbesondere dürfte die mit dem Fernsehen verbundene Schwächung der Lesebereitschaft und Lesefähigkeit weiter zunehmen. Indessen werden Einblicke in komplizierte Zusammenhänge und adäquate Deutungen für umgebende Realitäten noch immer größtenteils sprachlich vermittelt und lesend angeeignet. Intensive Nutzung eines kulturell verarmten Fernsehens beeinträchtigt deswegen die kulturellen Voraussetzungen der Persönlichkeitsentfaltung. Daran erweist sich erneut, daß die Mündigkeit des Staatsbürgers, die zur Legitimation des Marktmodells gern herangezogen wird, bei der Gestaltung des Rundfunksystems nicht als Gegebenheit vorausgesetzt werden darf, sondern als vom Rundfunksystem mitkonstituiertes Produkt zu verstehen ist⁶⁵. Der demokratische Staat steht dann bei der Ordnung des Rundfunkwesens vor dem Problem, die Mündigkeit des Bürgers einerseits zugrundelegen und andererseits doch ständig stützen zu müssen. Es kann ohne Bevormundung nur gelöst werden, wenn sich die Stützungsmaßnahmen selbst wieder aus dem Verfassungsziel personaler Entfaltung legitimieren.

Auf der Ebene der sozialen Integration droht durch ein vorwiegend auf anspruchslose Unterhaltung gerichtetes Fernsehen eine Vernachlässigung der kulturellen Traditionen, aus denen sich die kollektive Identität von Gesellschaften und Nationen speist. Das hat desintegrierende Wirkungen, die sich in Krisenzeiten destabilisierend bemerkbar machen. Sie werden dadurch noch verschärft, daß sich die nachteiligen Folgen mangelnder kultureller Stützung der

⁶⁴ Vgl. *U. Saxer*, Führt ein Mehrangebot an Programmen zu selektivem Rezipientenverhalten?, Media Perspektiven 1980, S. 395; *J. G. Blumler*, Integrationsfunktion und Rundfunkordnung, Media Perspektiven 1980, S. 156.

⁶⁵ Dazu W. Hoffmann-Riem, Medienfreiheit, in: ders. (Hrsg.), Sozialwissenschaften im Studium des Rechts, Bd. II, 1977, S. 56ff.; J. P. Müller, Grundrechtliche Aspekte der Mediengesamtkonzeption, Z. f. schweiz. R. 99 (1980), S. 31; P. Hunziker, Das Publikum als Marktpartner im "publizistischen Wettbewerb", 1981.

individuellen Handlungskompetenz schichtenspezifisch verteilen⁶⁶. Während ein Großteil der Bevölkerung, der seine kulturelle Reproduktion vorwiegend dem Fernsehen überläßt, sich ständig im eigenen Nichtwissen bestätigt, hebt sich ein kleiner Kreis überlegen Informierter immer weiter von der Menge ab. Damit wird die Wissenskluft in der Gesellschaft vertieft und die Gleichheit als Prämisse demokratischer Willensbildung auf ihr formales Element reduziert und damit real dementiert. Dagegen ist die stabilisierende Wirkung eines Fernsehens, das eher zur Ablenkung als Bewußtmachung von Problemen neigt, nur schwach verankert. Langfristig bereitet es vielmehr Enttäuschungen vor, die dann zum Ausbruch kommen, wenn sich die Probleme krisenartig zuspitzen und die Diskrepanz von Welt und Scheinwelt unübersehbar wird. Steht in solchen Situationen nicht genügend kulturell vermittelter Sinn zur Verfügung. droht dem politischen System der Entzug von Legitimation, auf die gerade der seine Machtmittel zugunsten individueller Freiheit begrenzende demokratische Staat in besonderem Maße angewiesen

Freilich ist die kulturelle Austrocknung des Rundfunks nicht das Ziel der Befürworter einer privatwirtschaftlichen Rundfunkstruktur. Daß auch sie die Gefahr aber nicht gänzlich ausschließen können, wird an der Forderung sichtbar, den öffentlichrechtlichen Rundfunk als Kulturreserve und Garanten einer Grundversorgung der Bevölkerung neben dem privatrechtlichen beizubehalten⁶⁷. Es fragt sich aber, ob in einem solchen dualistischen System der öffentlichrechtliche Rundfunk seine Aufgabe noch zu erfüllen vermag. Das amerikanische Beispiel des Public Broadcasting System⁶⁸, das in der Machart dem kommerziellen Fernsehen unterlegen ist und nur sehr geringe Einschaltquoten erzielt, spricht dagegen. Doch handelt es sich hier um einen nachträglich zum privaten hinzugetretenen, mangelhaft ausgestatteten Rundfunk, dessen Wettbewerbsfähigkeit von vornherein nicht gewährleistet war. In den europäischen Ländern, die ein dualistisches System praktizieren, trat das private Fernsehen dagegen zu einem ausgebauten und funktionstüchtigen öffentlichen

⁶⁶ Vgl. U. Saxer, Medienverhalten und Wissensstand, in: Bertelsmann Texte 7, Buch und Lesen, 1978, S. 35 ff.

⁶⁷ Vgl. Klein, Rundfunkfreiheit (Fn. 55), S. 79; M. Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, 1980, S. 93 ff.; dazu Stock, Koordinationsrundfunk (Fn. 58), S. 96 ff.

⁶⁸ Vgl. Carnegie Commission on the Future of Public Broadcasting, 1979; Hoffmann-Riem, Media Perspektiven 1980, S. 363.

System hinzu. Doch zeigt sich auch hier wie ebenfalls in Japan, daß die öffentlichen Anstalten erhebliche Zuschauereinbußen erlitten, die nur durch Niveauanpassungen wieder aufgefangen werden konnten⁶⁹. Den Preis zahlt die Kultur. Die Wettbewerbsfähigkeit eines neben dem kommerziellen Fernsehen bestehenden öffentlichen Rundfunks wird daher von den Autoren, die sich diese Frage stellen, großenteils skeptisch beurteilt⁷⁰.

Ausschlaggebend ist damit, ob privatwirtschaftlich betriebener Rundfunk in ein ordnungspolitisches Konzept einbezogen werden kann, das die kulturrechtlichen Anforderungen des Grundgesetzes gegen die ökonomischen Imperative durchsetzt. Dabei geht es weniger um die Möglichkeit des Erlasses entsprechender Normen als um ihre Steuerungsfähigkeit. Auch hier weckt das amerikanische Beispiel Zweifel⁷¹. Eine zuverlässige Beantwortung der Frage für die andersartige deutsche Situation erscheint derzeit aber noch nicht möglich. Indessen enthalten die bereits vorliegenden Entwürfe für Landesmediengesetze nicht einmal auf der normativen Ebene hinreichende kulturelle Gewährleistungen. Der niedersächsische Gesetzentwurf⁷² stellt an die privaten Veranstalter keinerlei kulturelle Anforderungen, sondern verlangt in seinen Programmrichtlinien nur publizistische Fairneß. Der baden-württembergische Entwurf⁷³ nennt als Ziel des privaten Rundfunks zwar "vielfältige Möglichkeiten der Information, Bildung und Unterhaltung", hält dieses Ziel aber offenbar allein durch die Existenz privater Veranstalter für gesichert und trifft deswegen keine Vorsorge für seine Realisierung. Bezüglich der Werbung sind beide Entwürfe bemüht, amerikanische Verhältnisse zu vermeiden. Doch verfehlt die zentrale Vorschrift. daß die Werbeträger keinen Einfluß auf das Programm nehmen dürfen⁷⁴, die Realität, in der dieser Einfluß nicht personell, sondern

⁶⁹ Vgl. *J. Heyn/H. J. Weiss*, Das Fernsehprogramm von ITV und BBC. Zum Einfluß des kommerziellen auf das öffentlichrechtliche Fernsehen, Media Perspektiven 1980, S. 145; zu Japan *K. Winckler*, Ökonomie und Ideologie des Fernsehens, 1977.

⁷⁰ Vgl. B.-P. Lange, Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische Organisation von Rundfunkveranstaltern, 1980, S. 71 ff.; Schmidt, Rundfunkgewährleistung (Fn. 53), S. 63.

⁷¹ Vgl. W. Hoffmann-Riem, Fernsehkontrolle als Ritual?, JZ 1981, S. 73; Lange, Kommerzielle Ziele (Fn. 70), S. 46ff.

⁷² LT-Drucks. 10/1120 vom 5.5.1983.

⁷³ Hektogramm des Staatsministeriums Baden-Württemberg vom 4.7.1983.

⁷⁴ Baden-Württemberg § 26 Abs. 1 Nr. 1; Niedersachsen § 38 Abs. 3. Vgl. *Hoffmann-Riem*, Media Pespektiven 1980, S. 369.

systemstrukturell durch die Marktbedingungen verankert ist. In Ergänzung der vom FRAG-Urteil beanstandeten Mängel⁷⁵ verdienen daher auch die kulturellen Defizite der erkennbaren künftigen Rundfunkordnung verfassungsrechtliche Aufmerksamkeit.

⁷⁵ BVerfGE 57, 295.

Leitsätze des Mitherichterstatters über:

Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen

I. Historisch

- 1. Das Problem der Zuordnung von Staat und Kultur entstand als Folge der Loslösung der kulturellen Lebensbereiche aus ihren politischen und religiösen Bindungen, die Kultur als abgegrenztes System mit eigenen Zwecken und eigener Sachgesetzlichkeit nicht zugelassen hatten.
- 2. Der Ablösungsprozeß setzte um 1750 ein, erfaßte Kunst, Wissenschaft, Religion und Erziehung und entließ ausgangs des 18. Jahrhunderts die Vorstellung von kultureller Autonomie, auf deren Grundlage der heute gebräuchliche geistig-ästhetische Kulturbegriff erst möglich wurde.
- 3. Die Ausbildung kultureller Autonomie ist Teil des umfassenderen Vorgangs funktionaler Differenzierung der Gesellschaft, der die verschiedenen Sozialbereiche auf ihnen spezifische Rationalitätskriterien verweist und den Staat aus seiner allzuständigen Führungsposition verdrängt.
- 4. Die Umstellung der Gesellschaft auf funktionale Differenzierung machte auch eine Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Kultur erforderlich. Dafür hat sich im Lauf der Geschichte eine Reihe von Varianten entwickelt, die vier Grundmuster umfaßt.
- 5. Im einzelnen: Trennung von Staat und Kultur (dualistisches Modell); Förderung der Kultur zu außerkulturellen Zwecken (utilitaristisches Modell); Förderung der Kultur um ihrer selbst willen (kulturstaatliches Modell); politische Steuerung der Kultur (dirigistisches Modell).

II. Systematisch

- 6. Die verfassungsrechtliche Bestimmung des Verhältnisses von Staat und Kultur setzt einen Kulturbegriff voraus, der über die bloße Addition der anerkannten Kulturbestandteile hinausgeht und aus der sozialen Funktion der Kultur entwickelt wird.
- 7. Kultur ist als ein überpersonales System von Weltdeutungen, Sinnstiftungen, Wertbegründungen und -überlieferungen samt deren symbolischen Ausdrucksformen zu verstehen, dessen soziale Funktion in der ideellen Reproduktion der Gesellschaft liegt.

- 8. Die Bedeutung der so verstandenen Kultur besteht für den Einzelnen in der Sicherung eines Grundvorrats an Wissen, Sinnerleben und Ausdrucksformen, den er mit anderen teilt und der intersubjektive Verständigung und sinnhaftes soziales Handeln erst ermöglicht.
- 9. Für die Gesamtheit stellt die Kultur die Grundlagen kollektiver Identität und sozialer Integration bereit, auf der auch die Integrationsleistung des Staates basiert, dessen Institutionen und Aktivitäten selbst kulturell gegründet sind und kultureller Legitimation bedürfen.
- 10. Im kulturellen Bereich liegen daher Funktionsvoraussetzungen für die Erfüllung der Staatsaufgaben. Insofern ist der Staat von der Kultur abhängig, die ihrerseits zur Sicherung und Einverleibung der grundlegenden identitätsverbürgenden Werte wieder auf den Staat angewiesen ist.
- 11. Da der oberste verfassungsrechtliche Zielwert der Menschenwürde und die auf ihn bezogene demokratische Herrschaft nur unter bestimmten kulturellen Voraussetzungen realisierbar sind, erteilt das Grundgesetz dem Staat auch ohne ausdrückliche Kulturstaatsklausel einen Kulturauftrag.
- 11. Einer ins Grundgesetz eingefügten Kulturstaatsklausel käme daher keine konstitutive, sondern nur deklaratorische Bedeutung zu. Sie könnte sich aber für eine kulturrechtlich erweiterte Grundrechtsinterpretation und Grundrechtspolitik appellativ auswirken.
- 13. Der verfassungsrechtliche Kulturauftrag bezieht sich auf die Sicherung der kulturellen Grundlagen von personaler und kollektiver Identität (konservatives Element), die Ermöglichung kreativer kultureller Prozesse (innovatives Element) und die Verbreitung kultureller Güter (distributives Element).
- 14. Die Erfüllung des Kulturauftrags richtet sich nach den kulturellen Grundrechten, die geistige Prozesse sowie deren spezifische Ausdrucksformen schützen und dadurch die kulturelle Kommunikation offen und ihre Hervorbringungen pluralistisch erhalten.
- 15. Staatliche Kulturpflege hat der grundrechtlich gesicherten Autonomie der kulturellen Lebensbereiche Rechnung zu tragen. Sie muß selbst von Steuerung nach politischen Motiven frei sein und die Kultur vor kulturexternen Einflüssen von dritter Seite in Schutz nehmen.

III. Exemplarisch

16. Als wichtiger Faktor bei der Sozialisation, Umweltorientierung und Einstellungsbildung ist auch der Rundfunk eine kulturelle Insti-

- tution, und zwar bezüglich seines gesamten, nicht etwa nur des bildenden, künstlerischen oder religiös-weltanschaulichen Programms.
- 17. Aus der Zugehörigkeit des Rundfunks zur Kultur folgt die Notwendigkeit einer kulturrechtlichen Interpretation der Rundfunkfreiheit, die die bisherigen Ansätze beim Kommunikationsprozeß und seiner konstitutiven Bedeutung für die Demokratie ergänzt.
- 18. Als kulturelle Freiheit bezieht sich die Rundfunkfreiheit auf das Programm und seine spezifisch publizistische Ausdrucksform. Dagegen sind kulturelle Freiheiten weder wirtschaftliche Freiheiten noch garantieren sie regelmäßig private Strukturen.
- 19. Eine den kulturrechtlichen Anforderungen entsprechende Rundfunkordnung muß ein kulturell angemessenes Programm gewährleisten. Dazu gehört sowohl die Vermittlung der kulturellen Grundlagen von Person und Gesellschaft als auch ein zugänglicher Anteil kultureller Sendungen i. e. S.
- 20. Es bestehen Zweifel, ob ein kommerzielles Fernsehen in der Lage ist, in ausreichendem Maß Kulturgüter zu produzieren und zu verteilen. Die Anforderungen des FRAG-Urteils (BVerfGE 57, 295) an eine verfassungsgemäße Rundfunkordnung sind daher kulturrechtlich zu ergänzen.

3. Bericht von Professor Dr. Norbert Wimmer, Innsbruck

Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen Österreichs

I. Das österreichische Verfassungsrecht enthält keinen expliziten Kulturauftrag für das staatliche Gemeinwesen. Es fehlen sowohl eine Kulturstaatsklausel, eine einschlägige Staatszielbestimmung, aber auch allgemeine oder spezielle Förderungsaufträge und auch Erziehungsziele. Das Wort "Kultur" kommt in der österreichischen Bundesverfassung gar nicht vor. Dies bedeutet natürlich nicht, daß Kultur aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht existent ist. Die Parallele zur Sozialstaatlichkeit drängt sich auf. Österreich ist trotz fehlender Sozialstaatsklausel sicher ein Sozialstaat und auch der Mangel eindeutiger kultureller Aufträge läßt keinen Rückschluß auf die tatsächliche kulturelle Befindlichkeit unseres Gemeinwesens und ihre Einbettung in die Rechtsordnung zu.

Eine juristische Erörterung der damit verbundenen Fragen ist gar nicht so einfach, wenn man in Rechnung stellt, daß die österreichische Verfassungsdogmatik weithin durch eine äußerst diskrete Zurückhaltung gegenüber der Existenz von Verfassungsaufträgen und Verfassungswerten ganz allgemein gekennzeichnet ist. Damit steht sie ganz im Einklang mit dem Verfassungsalltag, der durch das permanente Konsensstreben der politischen Parteien geprägt ist und deshalb fast hermetisch von politischen Wertkonflikten, wozu letztlich auch die Akzentuierung von Verfassungsaufträgen zählt, abgeschirmt wird. Ins Positive gewendet führt dies dazu, daß unsere Verfassungskultur um die Maxime der Wertoffenheit zentriert und sich dabei einerseits auf ein weithin liberales Verfassungsverständnis und andererseits eine diesem Verständnis entsprechende positivistische Verfassungsauslegung abstützt. Dem entspricht im konkreten, daß z.B. Zuständigkeitsbestimmungen, die den Bund und die Länder betreffen, lediglich als Ermächtigungsnormen interpretiert werden. Ebenso sind die österreichischen Grundrechte im wesentlichen abwehrend und staatsgerichtet textiert und werden von der herrschenden Verfassungsinterpretation ebenso verstanden. Dies gilt auch für Kompetenzen und Grundrechte, die kulturelle Belange betreffen. In einer Gesamtschau dieser kulturellen Bezugspunkte unserer Verfassung mit anderen, grundlegenden Verfassungsstrukturen (Demokratie, Bundesstaatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit), aber auch mit einfachgesetzlichen Ausformungen, kristallisiert sich daher eindeutig und kaum überraschend ein offenes Kulturkonzept als das von der österreichischen Verfassung vorausgesetzte Kulturverständnis heraus. Für Österreich ist aus der Verfassung kein Auftrag des Staates zum aktiven kulturellen Engagement zu entnehmen. Soweit aber der Staat im Kulturbereich tätig ist, soll er sich im Sinne des offenen Kulturkonzepts verhalten. Die Annahme einer verfassungsrechtlichen Gesamtentscheidung zugunsten eines in sich geschlossenen, nur auf bestimmte Werte. Inhalte und Ausdrucksformen fixierten Kulturkonzepts käme jedenfalls mit grundlegenden Institutionen und Garantien unserer Verfassung in Konflikt. Dem entspricht, daß die Freiheit der Kunst und der Wissenschaft (Art. 17 und 17a StGG) keine einfachgesetzliche Einschränkung zulassen, da sie ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet sind. Der Kunstbegriff des neuen Art. 17a StGG ist vom Gesetzgeber nicht nur deshalb auch in den Materialien offen gelassen worden, weil es zu schwierig und zu kontrovers gewesen wäre, das was Kunst ist, näher zu definieren, sondern er wollte bewußt ein offenes und relatives Kunstverständnis der individualrechtlichen Absicherung zugrunde legen.

Diese gedankliche Sparsamkeit des Gesetzgebers soll hier nicht ergänzt werden durch Überlegungen, was Kunst und Kultur nun tatsächlich sind. Das Ergebnis solcher Bemühungen sind ja doch nur allgemeine Wendungen, die für die juristische Gegenstandsabgrenzung wenig bringen. Da aber nun ein operationaler Kulturbegriff fehlt, ist es wohl ehrlicher, ein zugegebenermaßen unreflektiertes allgemeines Kulturverständnis der Auswahl und Vorstellung der staatlich-rechtlichen Rahmenbedingungen der Kultur zugrunde zu legen.

II. Als verfassungsrechtliche Markierungen des offenen Kulturkonzepts sind zunächst individualrechtliche Garantien zu nennen.
Kulturbezogene Freiheiten werden durch mehrere Grundrechtsartikel geschützt, deren Geltungsbereiche sich zum Teil überschneiden. Ich erwähne hier nur das Recht auf freie Meinungsäußerung,
mit dem auch die Pressefreiheit verbunden ist. Repressive Maßnahmen sind zulässig, wenn sie gesetzlich zum Schutz der Interessen
eines einzelnen oder der Gesamtheit vorgesehen sind. Eingriffsauslösend können alle im Art. 10 EMRK angeführten Rechtsgüter
sein. Anders jedoch bei der Kunstfreiheit (Art. 17a StGG), in deren
Schutzbereich auch die Vermittlung und Lehre der Kunst fallen.
Hier können wegen des fehlenden Gesetzesvorbehaltes nur grund-

rechtsimmanente Schranken eingriffslegitimierend wirken. Diese Schrankenproblematik ist aber nicht über die dem Begriff der Kunst immanenten Schranken zu lösen, sondern über die Definition des nicht eingriffsfreien Spielraumes künstlerischer Betätigung. Sowohl die Vorfrage, ob etwas Kunst ist und damit der im Vergleich zu Art. 13 StGG größeren grundrechtlichen Freiheit des Art. 17a StGG unterliegt, als auch das Abstecken der Grenzen eingriffsfreier künstlerischer Betätigung wird von der Verfassungsinterpretation noch zu lösen sein. Nicht nur der VfGH, auch die ordentlichen Gerichte werden sich etwa in Vollziehung des StGB oder des PornographieG mit den Grenzen der Kunst auseinanderzusetzen haben. Die notwendige Abgrenzung der Geltungsbereiche von Art. 13 und 17a wird es unumgänglich machen, einen qualitativen Kunstbegriff oder doch einige Kriterien dafür zu ermitteln, was allerdings der Offenheit und Relativität des verfassungsrechtlichen Kunstbegriffs keinen Abbruch tun muß.

Als weitere für die Kulturfreiheit wesentliche verfassungsrechtliche Garantien seien hier lediglich erwähnt: Die Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre, die absoluten Grundrechtsschutz genießt. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit umfaßt auch die Freiheit von kirchlichen Handlungen und der Teilnahme an kirchlichen Feierlichkeiten (Art. 14 Abs. 1 und 3 StGG). Das Recht der häuslichen und öffentlichen Religionsausübung genießen sowohl Anhänger gesetzlich anerkannter Kirchen und Religionsgesellschaften als auch andere (Art. 15, 16 StGG und Art. 63 StV v. St. Germain, Art. 9 EMRK).

Neben diesen individualrechtlichen enthält die österreichische Verfassung auch korporativrechtliche Garantien, so insb. die allgemeine Vereinsfreiheit. Zu erwähnen sind weiters kulturell relevante Freiheiten und Rechte bestimmter Verbände und Bevölkerungsgruppen. Die gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften haben das Recht der gemeinsamen öffentlichen Religionsausübung, ordnen und verwalten ihre inneren Angelegenheiten selbständig und haben das Recht, für Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmte Anstalten, Stiftungen und Fonds zu besitzen (Art. 15 StGG). Sie haben das Recht und die Pflicht, für den Religionsunterricht in den Schulen zu sorgen (Art. 17 Abs. 4 StGG).

Die slowenischen und kroatischen Minderheiten Österreichs haben das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Organisationen, Versammlungen und Presse in eigener Sprache. Sie haben Anspruch auf Elementarunterricht in slowenischer oder kroatischer Sprache und auf eine verhältnismäßige Anzahl eigener Mittelschulen. Sie nehmen insbesondere auch an den kulturellen Einrich-

tungen unter den gleichen Bedingungen wie andere österreichische Staatsangehörige teil.

Die bisher angeführten individualrechtlichen Gewährleistungen kulturbezogener Freiheiten enthalten mehrfach auch institutionelle Elemente. Die Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre (jetzt wohl auch die Kunst und ihre Lehre) sichert – insofern sie an Universität und Hochschulen betrieben wird – einen selbständigen Wirkungsbereich dieser Institutionen.

Eine in der Verfassungsrechtswissenschaft nicht unbestrittene Einrichtung ist das Rundfunkmonopol des ORF (BVG 1974/396 und BG 1974/397). Die Zulässigkeit eines Rundfunkmonopols wird insbesondere im Hinblick auf Art. 10 EMRK bestritten (z.B. von Korinek, AA VfGH). Diese Monopolisierung der kulturpolitisch so eminent zentralen Institution hat u.a. zur Folge, daß die einfachgesetzlichen Vorschriften des ORF-Gesetzes und dessen interne, dem Privatrecht zuzurechnenden Regelungen (vgl. VfSlg 7717, 7718, 7593) ins Blickfeld des Kulturverfassungsrechts rücken und ihnen aus dieser Perspektive eine über den formalen Charakter hinausgehende Bedeutung zukommt. Die Reichweite dieses Mediums prägt das kulturelle Bewußtsein und Verhalten der Menschen in einer Weise, die andere kulturelle Beeinflussungen und Initiativen auf eine marginale Rolle beschneiden.

Auf Grund des verfassungsgesetzlichen Konzessionsverbotes ist die Printmedienverfassung eine offene. Das neue MedienG 1981 steckt die Grenzen äußerer und innerer Pressefreiheit ab.

III. Die materiellrechtlich nicht erfaßte und wahrscheinlich auch gar nicht determinierbare Pluralität von Kultur, die Unwägbarkeiten und Subjektivität kultureller Präferenzen verlagert die Sicherung von Pluralität und Offenheit auf die organisatorische Ebene. Konkurrierende kulturpolitische Zuständigkeiten, staatliche, kommunale, korporative und private kulturpolitische Verantwortung sind es, die in letzter Instanz das offene Kulturkonzept sichern.

Die Kulturgeographie Österreichs ist geprägt von Überangeboten und Leerräumen, sieht man von der Volkskultur einmal ab. Nicht nur Bildung und Einkommen entscheiden über kulturelle Teilhabe, auch die Entfernung zu den Ballungszentren. Die Distanz zur städtischen Fülle kultureller Angebote wird allerdings durch vielfältiges und reges Vereinsleben und in sich verstärkendem Ausmaß durch Angebote der Erwachsenenbildung z.T. wettgemacht. Hier gestaltend zu wirken obliegt vor allem den Ländern. Wenn Kultur, wie es Pernthaler formuliert, eines der Hauptkriterien für die territoriale,

organisatorische und politische Gliederung des Raumes ist, so ist zur Erhaltung dieser geographischen Vielfalt auch notwendig, daß die kulturelle Kraft zwischen den einzelnen Regionen ausgeglichen ist; nur dann ist ein gleichberechtigter Austausch und wechselseitige Befruchtung möglich. Die kulturelle Kraft einer Region ist mitentscheidend auch für die wirtschaftliche (Abwanderung) und die politische Entwicklung.

In diesem Zusammenhang ist besonders auf die "Kulturzuständigkeit" der Länder hinzuweisen. Soweit einzelne kulturbezogene Kompetenzen nicht ausdrücklich dem Bund zugezählt sind, fallen kulturelle Angelegenheiten in die Zuständigkeit der Länder. Neben den entweder dem Bund oder den Ländern zukommenden hoheitlichen Kompetenzen, besteht eine konkurrierende Ermächtigung zur privatwirtschaftlichen Kulturförderung auf Grund des Art. 17 bzw. 116 B-VG für Bund, Länder und Gemeinden. Die sich daraus ergebenden Möglichkeiten verweisen aber letztendlich auf die Finanzverfassung.

Hinzuweisen ist letztlich auf die verbandliche Kulturförderung, die als republikanische Nachfolge des Mäzenatentums des Adels gesehen wird. Die Finanzkraft einiger dieser mediatären Institutionen (Sozialversicherungsträger, Kammern, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände) macht sie zu einem der wichtigsten Auftraggeber und Vermittler von Kultur.

IV. Nähern wir uns nach dieser Bestandsaufnahme noch einmal dem Kern des Themas, der Frage, wie soll das staatliche Gemeinwesen seinem Kulturauftrag nachkommen? Kultur, das steht fest, kann nicht staatlich angeordnet werden, kulturelle Teilnahme nicht durch einen Anschlußzwang sichergestellt werden; sie wird aber durch staatliche Maßnahmen erschwert oder erleichtert.

Kulturpolitische Möglichkeiten ergeben sich, wie schon erwähnt, zum einen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung der Gebietskörperschaften: Die Verwaltung von Kulturbetrieben (Theater, Orchester, Bibliotheken usw.), öffentliche Aufträge, Ankäufe usw. bilden das wesentlichste, relativ flexible Instrumentarium. Dieses teilt allerdings auch im empfindlichen kulturellen Bereich die allgemeine verfassungsrechtliche Problematik der Privatwirtschaftsverwaltung im Hinblick auf Rechtsschutz, Grundrechtsbindung, Legalitätsprinzip und Bundesstaatlichkeit. Insoweit der Art. 17 B-VG eine Verrechtlichung in der Form von Selbstbindungsgesetzen zuläßt, wurde diese Möglichkeit sowohl vom Bund (z. B. Bildungsarbeit-FörderungsG 1972, PresseförderungsG 1979, Erwachsenenbildungs-

förderungsG 1973) als auch von den Ländern (insb. KulturförderungsGe) genutzt. Durch diese Gesetze aber auch auf Grund der allgemeinen Ermächtigung des § 8 BundesministerienG wurden verschiedenste Beiräte eingerichtet. Unbeschadet der Ministerverantwortlichkeit (Art. 20 B-VG) konnte durch diese "Gremialisierung" dem mit wachsender kultureller Pluralität drohenden Entscheidungsnotstand der Kulturbürokratie begegnet werden, Pluralität durch Verfahren erleichtert und die Kulturverwaltung von einer reagierenden zu einer auch von sich aus gestaltenden Instanz entwickelt werden. Freilich besteht auch bei uns die Tendenz, das Bekannte, Gefällige und Bequeme vorzuziehen. "Pragmatisierte Subventionsempfänger" (große Theater und Orchester, Opernhäuser, große Festspiele z.B.) verbrauchen einen Großteil der in Budget und Vergabeplänen vorgesehenen Mittel. Jeder Kürzungsversuch bzw. auch die Verweigerung von Zuwachsraten setzt sich dem Vorwurf der Kulturdemontage und Arbeitsplatzvernichtung aus. Dennoch konnten in den letzten Jahren gezielte Kontrapunkte gesetzt werden (z.B. die Aktion moderne Literatur in den Schulen, die unter schweren oppositionellen Beschuß geraten ist, die Gründung eines Frauenorchesters, das auch in Schulen und Betrieben auftritt).

Soweit Kulturbetriebe im staatlichen Besitz sind und die diesen Betrieben eingeräumte Autonomie dies zuläßt, können auch diese zur Setzung von kontrastierenden Akzenten abseits kommerziell ebenfalls durchführbarer Kultur eingesetzt werden. Wenn diese Betriebe schon defizitär arbeiten, dann wenigstens in einer der Rechtsnatur und dem Zweck eines öffentlichen Betriebes gerechten Weise. Was bei wirtschaftlich öffentlichen Unternehmungen die besondere Affinität und Verpflichtung zu den wirtschaftspolitischen Zielen des Staates ist, müßte bei den öffentlichen Kulturbetrieben die besondere, von privaten Betrieben nicht erwartbare, Indienstnahme zugunsten kulturpolitischer Zielsetzungen des Staates sein.

Die entscheidendsten Daten für die kulturelle Szene wurden auch schon in der Vergangenheit nicht von der Kulturpolitik im engeren Sinn gesetzt, sondern waren Folgen anderweitiger Politikbereiche, z.B. die Vermehrung von Freiheit als Ergebnis der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Aber auch auf der Negativseite schlagen die Auswirkungen "kulturfremder" Kompetenzen zu Buche. Als Stichworte seien nur genannt: Wohnbau, Verkehrsplanung, Fremdenverkehr, neue Technologien. Die Kulturpolitik im engeren Sinn ist dann aufgerufen, anderwärts angerichteten Schaden wieder gut zu machen oder zumindest zu kaschieren. Denkmalschutz und Altstadterhaltung leisten wir uns nicht nur um ihrer selbst willen, sondern auch als Kompensation für die Monotonie und den Purismus gegenwärtiger

Massenkultur. Eine Klausel, daß 2% der Bausumme für "Kunst am Bau" zu verwenden sind (§ 2 Abs. 3 Sbg KulturförderungsG), hat zur Voraussetzung, daß sich Bauen und Kunst schon längst getrennt haben, von Baukunst nur mehr in seltenen Fällen die Rede sein kann. Aufgabe einer kulturstaatsgemäßen Verfassungsinterpretation müßte es sein, Kultur wieder mit den "harten" Sachmaterien zusammenzubringen, die kulturstiftende Dimension dieser Kompetenzen zu erkennen.

V. Letztlich sei noch kurz die Situation der Kulturschaffenden selbst angesprochen. Die soziale Situation vieler Kulturschaffender ist trist. Zum Teil fehlen für die freiberuflich Tätigen iene minimalen sozialen Absicherungen, die für andere Selbständige bereits geschaffen wurden. Ein KünstlersozialversicherungsG, von den Vereinigungen der Künstler schon lange gefordert, gibt es bisher noch nicht, wirft auch tatsächlich große Probleme auf. Das "geheime Arbeitsrecht" der Kulturschaffenden, das Urheberrecht, bildet Grundlage für Entscheidungen, die selbst dem Laien unbillig erscheinen. (Das Entgelt für Urheberrechte im Kabelfernsehen wurde mit S 3.- pro Monat und Kabelteilnehmer festgesetzt. Die Kabelfernsehgebühr beträgt ca. S 140,-). Wird das Fehlen sozialstaatsgerechter Grundrechte in vielen Bereichen dadurch gemildert, daß auf der einfachgesetzlichen Ebene mannigfaltige soziale Rechte bestehen, so trifft dies bei vielen Kulturschaffenden nicht zu. Auch die Freiheit der Kunst und der Kultur - und beide wahrscheinlich in besonderem Maße - bedürften einer zumindest minimalen materiellen Unterfütterung, sonst gerät sie in Gefahr, zur bloßen Fassade eines sich als Kulturstaat präsentierenden Gemeinwesens zu werden.

4. Bericht von Professor Dr. Thomas Fleiner-Gerster, Fribourg

Der Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen der Schweiz

I. Die Spannungsfelder schweizerischer Kulturpolitik

1. Nationalsprachen, Nation, Kantone und Kleinräumigkeit

In der Schweiz richtet sich der Kulturauftrag an ein Gemeinwesen mit vier verschiedenen Nationalsprachen. Artikel 116 unserer Bundesverfassung bestimmt:

"Das Deutsche, Französische, Italienische und Rätoromanische sind Nationalsprachen der Schweiz".

Gleichzeitig versteht sich unser Bundesstaat auch als eine Nation, welche, unabhängig von den verschiedenen Sprachen, eine kulturelle Eigenständigkeit zu vertreten hat. Von diesem nationalen Verständnis ist jedenfalls die Präambel unserer Bundesverfassung geprägt, wenn sie dem Wunsch nach nationaler Einheit mit folgenden Worten Ausdruck gibt:

"... in der Absicht den Bund der Eidgenossen zu festigen, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern ..."

Der schweizerische Bundesstaat wird aber getragen von 23 Völkerschaften, die jede für sich ein eigenes, historisch gewachsenes Kulturverständnis vertritt. Artikel 1 der Bundesverfassung beginnt denn auch mit den Worten:

"Die durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der dreiundzwanzig souveränen Kantone, als: . . . dann folgt die Aufzählung der einzelnen Kantone . . . bilden in ihrer Gesamtheit die Schweizerische Eidgenossenschaft".

Die Kulturhoheit der Kantone ist und bleibt deshalb der Eckpfeiler schweizerischer Bundesstaatlichkeit: Schule und Universität sind kantonale Angelegenheiten, die Kantone oder ihre Gemeinden regeln das Verhältnis von Kirche und Staat, sie vergeben Kultur-

preise und subventionieren ihr Theater, ihr Orchester oder ihre Oper.

Vielsprachigkeit, nationale Eigenständigkeit, kantonale Souveränität und, nicht zu vergessen: die Kleinräumigkeit, dies sind die besonderen Spannungsfelder, in denen sich schweizerische Kulturpolitik, getragen von der Gemeinde, vom Kanton und vom Bund, zu bewegen hat.

2. Besondere Probleme der Kulturförderung der schweizerischen Eidgenossenschaft

Da teilen sich beispielsweise der Bund und der Kanton Graubünden die schwierige Aufgabe, die drei verschiedenen Idiome des Rätoromanischen für die weniger als 50.000 rätoromanisch sprechenden Bündner zu erhalten. Französischsprachige Kollegen beschweren sich darüber, daß ihre auf französisch geschriebenen juristischen Werke von den Deutschschweizern überhaupt nicht zur Kenntnis genommen und in Frankreich, sofern sie nicht in Paris erscheinen, kaum beachtet werden.

Italienisch sprechende Filmschaffende müssen versuchen, über Koproduktionen mit dem italienischen Fernsehen, Filme zu produzieren, in denen sie sich dem kulturellen Verständnis Italiens anzupassen haben. So müssen sie auf die Eingabe ihrer eigenen Ideen weitgehend verzichten, soweit diese von den demokratischen und humanitären Traditionen der Eidgenossenschaft, der italienischsprachigen Schweiz und der Bevölkerung des Kantons Tessin geprägt sind.

Die Programmdirektoren des Radios und Fernsehens der deutschen Schweiz dagegen müssen wieder den schwierigen Entscheid fällen, ob Schweizer Filme oder Hörspiele in der Schriftsprache oder im Dialekt gespielt werden sollen. Wird die Schriftsprache verwendet, erleichtert dies die Möglichkeit der Koproduktion mit der Bundesrepublik Deutschland. Das deutsch-schweizerische Publikum aber wird einen in der Schriftsprache ausgestrahlten Schweizerfilm kaum akzeptieren.

Die Unterstützung von Bildungseinrichtungen auf dem Gebiet der Kultur, die Förderung und Prämierung kultureller, kreativer Leistungen, die Kulturerhaltung und die Pflege der internationalen Zusammenarbeit sowie die Festlegung des Pflichtenheftes von Radio und Fernsehen stellen das mehrsprachige, mit der Kultur der Nachbarländer verbundene schweizerische Gemeinwesen vor eine besondere Herausforderung.

II. Verfassungsgrundlagen des Bundes

1. Lücken der Bundesverfassung

Neben der Frage, inwieweit der Staat durch Förderungsbeiträge mittelbar oder unmittelbar die Kulturtätigkeit beeinflussen soll, muß namentlich auch die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund geregelt werden. Es ist deshalb kein Zufall, daß unsere Bundesverfassung weder ein allgemeines Recht auf Zugang zur Kultur (accès à la culture) im Sinne der auch heute noch gültigen Präambel der französischen Verfassung von 1946 enthält, noch sich ausdrücklich zur Kunstfreiheit im Sinne von Art. 5 des Bonner Grundgesetzes äußert. Selbst im Bereich von Radio und Fernsehen fehlen entsprechende Verfassungsgrundlagen. Seit den 50er Jahren haben Volk und Stände standhaft Vorschläge für eine Verfassungsgrundlage im Bereich von Radio und Fernsehen zurückgewiesen. Ob es gelingen wird, die derzeit vom Parlament zu verabschiedende Vorlage durchzubringen, wird die Zukunft weisen.

Die Bundesverfassung gibt dem Bunde lediglich einige punktuelle Aufträge, wie z.B. im Bereich der Filmförderung und des Denkmalschutzes. Auf keine Verfassungsgrundlage stützen sich hingegen beispielsweise der Bundesbeschluß über die Förderung der schweizerischen Kunst von 1887, über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums von 1890, über die Förderung der angewandten gewerblichen Kunst von 1917 sowie das Bundesgesetz betreffend die Stiftung Pro Helvetia. Auf keine ausdrückliche Kompetenznorm können sich schließlich alle jene Maßnahmen des Bundes zur Wahrung und Förderung der sprachlichen und kulturellen Eigenart des Kantons Tessin, der Ligia Romontscha und der Pro Grigioni Italiano stützen.

2. Kulturinitiative

Aus diesem Grunde wurde vor einiger Zeit eine Kulturinitiative eingereicht, die dem Bund eine allgemeine Verfassungsgrundlage auf dem Gebiet Kultur verschaffen und ihn dazu verpflichten möchte, unter Wahrung der Kulturhoheit der Kantone, wenigstens ein Prozent der Ausgaben des Bundes für die Kulturförderung zur Verfügung zu stellen. Eine allgemeine Kompetenz des Bundes zur Förderung der Kultur stößt allerdings bei den Kantonen, die auf ihre Kulturhoheit bedacht sind, auf wenig Gegenliebe, und gegen das Kulturprozent wehren sich all jene Kreise, die die Ausgaben des Bundes vermindern wollen. Zur Zeit prüft deshalb der Bundesrat,

ob er Volk und Ständen einen weniger weitgehenden Gegenvorschlag unterbreiten will.

III. Besondere Aufgaben der Kulturförderung in der Schweiz

1. Kulturverbreitung

Gemeinden, Kantone und Bund, die den an das Gemeinwesen gerichteten Kulturauftrag ernst nehmen, stehen schließlich vor einer weiteren Herausforderung: Sie müssen sich nicht nur um die Bildung junger Künstler, die Förderung besonders guter künstlerischer Werke, die Erhaltung des bestehenden Kulturgutes und die Vertretung schweizerischer Kultur im Ausland bemühen, sie müssen vor allem auch um die Verbreitung der Kultur im Inland besorgt sein.

Zur Förderung des gegenseitigen kulturellen Verständnisses zwischen den einzelnen Sprachgruppen und Kantonen bedarf es nämlich wegen der Vielsprachigkeit unseres Landes noch zusätzlicher Anstrengungen. Da muß beispielsweise die Untertitelung oder die viel kostspieligere Synchronfassung eines französischsprachigen Filmes auf deutsch und auf italienisch finanziert werden. Schriftsteller und Professoren verlangen Beiträge für die Übersetzung literarischer oder wissenschaftlicher Werke. Radio und Fernsehen müssen den einzelnen Sprachgruppen die Möglichkeit geben, ihre Nachrichtensendungen eigenständig zu gestalten, damit sie ihrem besonderen kulturellen Verständnis besser entsprechen.

2. Kleinräumigkeit des Landes

Alle diese mit der Vielsprachigkeit der Schweiz verbundenen Probleme werden zudem noch überschattet von den zusätzlichen Schwierigkeiten, denen unser Land wegen seiner Kleinräumigkeit ausgesetzt ist. Denn die Schweiz möchte sich darum bemühen, ein eigenes kulturelles und, im Sinne der Präambel der Bundesverfassung, nationales und politisches kulturelles Verständnis zu fördern.

Viele Politiker glauben, Kulturschaffende müßten nur gute Filme herstellen, gute Bücher schreiben und schöne Musik komponieren, um sich durchsetzen und ihre Produkte verkaufen zu können. Mit anderen Worten: gute Kultur setzt sich auf dem freien Markt immer durch, diese Behauptung stimmt jedenfalls für ein kleines Land wie die Schweiz nicht. Wer sich, wie beispielsweise die Filmer, aber auch die Musiker gegen den Einfluß amerikanischer Großproduktionen und Großunternehmen durchsetzen muß, wer seinen Film in ein

Kino bringen möchte, das vertraglich an eine amerikanische Verleihfirma gebunden ist, wer beim Fernsehen mit einem billig einzukaufenden amerikanischen Serienprodukt konkurrieren möchte, wer
bei einer ausländischen Plattenfirma seine Musik anpreisen möchte
und wer in den modernen Markt des Pay-TV, des Satellitenfernsehens und des Videomarktes einsteigen möchte, der hat, ohne
staatliche Hilfe in einem kleinen Land wie der Schweiz, schlechterdings als einzelner Künstler keine großen Chancen. Chancen hat er
nur, wenn er in ein Großunternehmen einsteigt oder dessen Anweisungen befolgt. Aber dann muß er oft auf einen für ihn meist
wesentlichen Teil eigenständigen kulturellen Verständnisses verzichten.

IV. Ziele der schweizerischen Kulturförderung

1. Das schweizerische Kulturverständnis

Wer sich mit der schweizerischen Literatur, mit Filmen, aber auch mit Malern und zum Teil mit Musikern auseinandersetzt, wird feststellen, daß es so etwas wie ein schweizerisches Kulturverständnis gibt. Im Zentrum unserer Kultur steht kaum die große Weltgeschichte, die einen Racine oder Schiller bewegt hat, noch sind es die dramatischen Höhen und Tiefen der menschlichen Seele und des menschlichen Geistes, die uns bei Goethe oder bei Shakespeare faszinieren. Von Rousseau bis zu Dürrenmatt, von Ramuz bis zu Frisch, von Böcklin bis zu Hodler, von Tanner bis zu Goretta und Gloor, alle werden sie abgeschreckt oder angezogen von der kleinen, bürgerlichen, der Macht und der Größe abholden demokratisch freiheitlichen Welt des abseits gelegenen Kleinstaates, der seinen Frieden im gegenseitigen Gespräch und in der Bereitschaft zum Kompromiß zu finden glaubt. In der Tat, trotz der Vielsprachigkeit gibt es ein von der Geschichte und dem gemeinsamen politischen Schicksal geprägtes nationales Kulturverständnis.

Wenn diese Kulturleistung sich auch für die Zukunft weiter entwickeln soll, wenn man sie nicht in der Coca-Cola-Kultur, in billigen Fernsehserien, wie im Dallas- oder im Denverclan, oder in der Dudelmusik amerikanischer Plattenfirmen ersticken lassen will, dann muß das Gemeinwesen seinen Beitrag leisten. Allerdings muß verhindert werden, daß die freie und schöpferische Leistung, anstatt in Großkonzernen zu ersticken, von der fantasielosen Staatskultur der Diktatur weggewischt wird. Das freiheitliche Gemeinwesen, das sich um Kulturförderung bemüht, muß bereit sein, die Gratwanderung zwischen der diktierten Staatskultur einerseits und der schreie-

rischen, ganz auf den freien Markt angewiesenen Kultur andererseits zu beschreiten.

2. Vielfältige, den Bedürfnissen angepaßte Kulturförderung

Dieses Ziel aber läßt sich nur verwirklichen, wenn die staatliche Kulturpolitik den unterschiedlichen Bedürfnissen der verschiedenen Kulturbereiche Rechnung trägt und flexibel ist.

Malerei ist anders zu fördern als Ballett. Theater und Musik gehören nicht auf die gleiche Ebene, Denkmalpflege untersteht anderen Gesetzen als die Erhaltung sprachlicher Minderheiten. Aber nicht nur die verschiedenen Kulturbereiche sind unterschiedlich zu behandeln, zu differenzieren ist die staatliche Aufgabe bei der Förderung der bestimmten kulturellen Tätigkeiten und Leistungen. Der Staat trägt eine unterschiedliche Verantwortung, je nachdem, ob es um die Förderung des Nachwuchses, die Prämierung einer bestimmten kulturellen Leistung, die Erhaltung, die Verbreitung oder die Präsenz der Kultur im Ausland geht, oder ob es sich um die Erteilung eines staatlichen Auftrages im Rahmen von Radio und Fernsehen oder um den Ankauf eines Bildes oder einer Skulptur handelt.

Bei der staatlichen Filmförderung beispielsweise muß man nicht nur bedenken, daß die Herstellung eines Filmes im Vergleich zur Herstellung anderer Kulturgüter ein sehr kostspieliges Unternehmen ist, welches vom Produzenten Unternehmergeist, rechtliche Kenntnisse und Führungsqualitäten voraussetzt. Man wird auch bedenken müssen, daß das gesamte Filmwesen, von der Herstellung von Auftrags- und Werbefilmen über das Fernsehen über die Produktion von Dokumentar- und Spielfilmen bis zum Filmverleih im In- und Ausland, wirtschaftlich betrachtet, als ein Ganzes behandelt werden muß. So nützt es beispielsweise wenig, die Herstellung von Filmen zu unterstützen, wenn die Infrastruktur fehlt oder der Filmverleih nicht funktioniert. Man kann aber auch die Filmförderung nicht allein dem Fernsehen überlassen, weil für das Fernsehen nur schon bezüglich der Länge von Spielfilmen andere Kriterien gelten als für Filme, die primär im Kino gezeigt werden sollen.

3. Demokratie

Das demokratische Gemeinwesen wird sich aber schließlich auch um eine demokratische Kulturförderung zu bemühen haben. Im Zentrum der Kulturförderung soll nicht nur die Prestigekultur stehen, sondern auch die sogenannte Kleinkultur, das Laientheater der Gemeinde oder das Kammerorchester, nicht nur der anerkannte Filmregisseur, sondern auch der mit einfachen Mitteln, wie mit der Videokamera auskommende Filmschaffende, nicht nur die Produzenten guter Kultur, sondern auch und vor allem die einzelnen Autoren. Überdies wird sich das Gemeinwesen auch um den Zugang zur Kultur nicht nur für die Elite in der Stadt, sondern auch für die Bevölkerung in einer kleinen und armen Berggemeinde zu kümmern haben.

In diesem Sinne erfüllen Gemeinden, Kantone und Bund ihren Kulturauftrag in den vielfältigsten Formen über die unterschiedlichsten mehr oder weniger vom Staat abhängigen Institutionen und Kommissionen, die Mittel ausgeben können, welche aus den verschiedensten Finanzquellen stammen, angefangen vom Verkauf des Schoggitalers am ersten August über den Lotteriefonds bis zu den Billet- und allgemeinen Steuern.

5. Aussprache und Schlußworte

Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen

Vorsitzender (Schmitt Glaeser): Verehrte Kollegen, ich begrüße Sie zur Aussprache über den ersten Beratungsgegenstand. Die Hoffnung ist berechtigt, daß der heutige Nachmittag besondere Ergebnisse zeitigen wird: dies nicht nur wegen der sehr reizvollen Referate und Landesberichte. Ein wesentlicher zusätzlicher Impuls dürfte die Tatsache sein, daß wir zahlreiche ehemalige und amtierende Kultusminister in unseren Reihen haben. Dies muß das Niveau der Diskussion nachhaltig prägen, wobei es nicht so sehr darauf ankommt, ob die Herren Minister und Senatoren auch anwesend sind oder gar das Wort ergreifen — die "Gestimmtheit" jedenfalls ist kulturell.

Wir möchten auch in diesem Jahr - wiederum im Einverständnis mit den Referenten – auf die Vorgabe einer Gliederung der Diskussion aus den bekannten Gründen verzichten und nur einige Stichworte nennen, die vor allem auch den Referenten wichtig erscheinen. Da wäre zunächst einmal das Stichwort "Kulturbegriff", dann "Kultur in ihrem Verhältnis zum Staat", aber auch in ihrem Verhältnis zu "anderen Trägern" - wenn ich es einmal so global formulieren darf; das schließt ein das Phänomen "Träger-Pluralismus" i. S. von Peter Häberle, und die damit verbundene Assoziation der Konkurrenz, des Wettbewerbs der Träger untereinander. Nächstes Stichwort wäre "verfassungsrechtliche Grundlagen eines Kulturauftrags"; gibt es das, wo finden wir sie? Auch Kulturförderung im weitesten Sinne gehört hierher. Schließlich meinen wir, daß unser Thema nicht nur auf materiell-rechtliche, sondern in besonderem Maße auch auf Organisations- und Verfahrensfragen zielt. Des weiteren sollten wir noch auf spezifische Einzelbereiche zu sprechen kommen, vor allem auf solche, die von den Referenten nicht näher behandelt werden konnten, wie etwa Schule, Religion, Sport-, Freizeitkultur, Wissenschaft, Hieran schließt sich die dringende Bitte, den breit angelegten Problemkreis des Rundfunkrechts möglichst zu meiden. Ansonsten besteht die Gefahr, daß wir uns in diesem, auch in unserem Kreis so herzlich geliebten Thema "verlaufen".

Was den technischen Ablauf der Diskussion betrifft, darf ich vor allem um kurze Beiträge bitten. Unmittelbare Erwiderungen, die sog. Spontanbeiträge, sollten durch Aufheben beider Hände angezeigt werden und auf zwei Minuten beschränkt sein. Für die normalen Beiträge gilt der Fünf-Minuten-Takt. Das ist die Übung und ich hoffe, daß Sie damit einverstanden sind. Mit Rücksicht auf die Nachfolgeveranstaltung müssen wir die Aussprache um 18.00 Uhr beenden. Ich möchte daher gegen 17.30 Uhr die Referenten um ihre Schlußworte bitten. Für die Diskussion stehen uns also zweieinhalb Stunden zur Verfügung.

Ich darf nun Herrn Zacher bitten, die Diskussion zu eröffnen.

Zacher: Meine Herrn Kollegen! Ich werde heute - entgegen allem, was mir hier als Gewohnheit unterstellt wird -, nicht sagen, daß ich alles anders gemacht hätte und daß ich finde, daß man alles hätte anders anlegen sollen. Sondern ich sage heute, und dies aus Überzeugung: Ich glaube, wir sind sehr gut bedient worden, nicht nur formal, sondern auch in der Weise, wie das Thema ausgeschöpft wurde. Herr Grimm hat uns gesagt, was die Kultur für das Gemeinwesen, für die Gesellschaft und für das Individuum bedeutet: Voraussetzung und Medium. Herr Steiner hat uns die positive Ordnungsproblematik ausgebreitet. Ich glaube, daß auch die Beiträge von Herrn Fleiner und Herrn Wimmer wesentliche Ergänzungen waren. Zu Herrn Fleiner möchte ich hervorheben, daß es mir sehr wichtig erscheint, daß er die Unterscheidung der verschiedenen Kulturinstrumentarien betont hat: vom Ballett bis zur Wissenschaft. Und von Herrn Wimmer halte ich die zwei gewissermaßen sozialstaatlichen Bemerkungen für sehr wichtig, die er eingefügt hat. Da ist zunächst einmal der Hinweis, daß die kulturelle Ambiance immer wichtiger wird, je mehr sich die Freizeitgesellschaft ausbreitet. Kultur als Antwort auf die Sinnfrage und als Befriedigung der Regelnachfragen, die mit der immer größeren Freizeit auftreten! Sodann ist da die andere Frage, die er genannt hat, nämlich die soziale Stellung der Kulturschaffenden.

Erlauben Sie mir gerade daran einige Bemerkungen zur Komplementarität zwischen dem heutigen Thema und dem Sozialstaatsthema anzuknüpfen. Ich glaube, daß wir dem Vorstand besonderen Dank schulden, daß er gerade in dieser Zeit dieses Kulturstaatsthema aufgegriffen hat — nicht nur um des Kulturstaates selbst willen, sondern weil ich glaube, daß in diesem Lande viel zu lange eine einseitige sozialstaatliche Glücksverheißung gegolten hat und die kulturstaatliche darüber zu sehr vergessen worden ist. Die Komplementarität zwischen Kulturstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit möchte ich zunächst in der Richtung skizzieren, daß man sozialstaatliche Glücksverheißung ja nur mit verfügbaren Gütern wirklich realisieren kann: mit Umverteilung, d. h. Ökonomisierung und Monetari-

sierung. Was damit nicht erreichbar ist, hat der Sozialstaat selten in den Griff bekommen. Die Komplementarität wird aber auch nur dann sichtbar, wenn der Sozialstaat aus ökonomischen Gründen zurückstecken muß wie zur Zeit. Dann sieht man erst recht und deutlich auch, daß die kulturellen Kräfte der Gesellschaft für das Überleben der Gesellschaft als solcher in einem Maße konstitutiv sind, wie das in der Wohlstandsphase fast nicht mehr wahrnehmbar war.

Von der Sozialstaatlichkeit her ist auch noch eine andere Bemerkung zu machen. So wurde immer wieder gefragt, soll es eine Kulturstaatsnorm geben oder nicht? Da kann man nur sagen: das kann man ganz frei halten, so wie auch bei der Sozialstaatsnorm. Dafür, ob ein Staat sozial ist oder nicht, ist es fast gleich, ob er sich in der Verfassung Sozialstaat nennt oder nicht. Das können wir an unseren Nachbarn Österreich und Schweiz ebenso sehen wie weltweit. Es gibt unsoziale Staaten, die sich Sozialstaat nennen, und soziale Staaten, die das nicht in der Verfassung haben. Und so dürfte es bei der Kultur und beim Kulturstaat auch sein.

Erlauben Sie mir nun aber, noch einige Bemerkungen über das zu machen, worauf ich meine, daß wir unser Augenmerk bei der Diskussion noch intensiver lenken sollten. Ich meine, als Ausgangspunkt könnten wir das Einverständnis nehmen, daß – und so interpretiere ich unsere Referenten allesamt – von der Verfassung her gesehen Kultur zumindest und zuerst die Ausschöpfung aller einschlägigen Grundrechtsräume ist. Die Grundrechte sind die eigentliche und die primäre kulturelle Leistung unseres Gemeinwesens. Die Ausschöpfung der Grundrechte ist die primäre kulturelle Leistung unserer Gesellschaft. Die Schwierigkeit fängt dann an, wenn wir und auch da. glaube ich, herrscht allgemeine Übereinstimmung nun sehen: das genügt nicht: der Staat, das Gemeinwesen, hat dazu einen zusätzlichen Auftrag. Das Gemeinwesen muß sich selbst integrieren und es muß diese Ausschöpfung der Grundrechte fördern. Damit bekommen wir zwei Dimensionen des staatlichen Kulturauftrags über die Herstellung der grundrechtlichen Bedingungen hinaus, nämlich daß der Staat die Herstellung von Kultur als solche fördert und letztlich auch Inhalte, kulturelle Inhalte, bestimmt. Er kann das negativ tun, kann Grenzen setzen; und er muß es auch positiv tun. Er kommt darum nicht herum. Herr Grimm hat das für den Rundfunk behauptet. Darüber kann man vielleicht streiten. Aber sicher muß der Staat etwa im Schulwesen kulturelle Inhalte bestimmen. Hier muß das Gemeinwesen sich entscheiden, in welchem kulturellen Programm es nun die Kinder "indoktriniert" wissen will. Wir haben also – erstens – die Herstellung (das Freisetzen, die Ermöglichung, die Förderung, das eigene Ins-Werk-Setzen) von Kultur als staatliche Aufgabe und wir haben – zweitens – die (negative, begrenzende, aber auch positive) Inhaltsbestimmung von Kultur als staatliche Aufgabe.

Und damit komme ich zu zwei Linien, deren Verhältnis für mich eigentlich das Verwirrende ist. Die eine Linie: Kultur wird produziert, indem der Staat Inhalte bestimmt, indem der Staat Kultur herstellt, ohne den Inhalt zu bestimmen (obwohl das nie so zu scheiden ist) und indem er den Individuen und den Gruppen Raum läßt, die Kultur aus der Gesellschaft heraus hervorzubringen. Also: Inhaltsbestimmung, Herstellung und gesellschaftliche Darstellung von Kultur. Die andere Linie geht von der staatlichen Veranstaltung von Kultur (Schule, Wissenschaft, Oper etc.) über die staatliche Förderung von Kultur bis zur Gewährung und Begrenzung der gesellschaftlichen Hervorbringung von Kultur. Jedes der drei Phänomene der einen Linie kann jedem der drei Phänomene der anderen Linie begegnen und sich damit verbinden. Hier ergeben sich eine Menge von Ordnungsnachfragen: Was darf konkret - in der jeweiligen Kombination – geschehen, was darf nicht geschehen? Und sie erscheinen mir alle irgendwie aus den Interferenzen der Erscheinungsformen staatlicher Kulturgestaltung hervorzugehen. Herr Steiner hat vier Kategorien gebracht, wie man diese Ordnungsnachfrage befriedigen kann: Neutralität, Pluralität, Subsidiarität, Dezentralität. Und er hat selbst gesagt, daß sie nur Stichworte sind. Mehr kann man so allgemein auch nicht sagen. Neutralität kann dort, wo der Staat wirklich den Inhalt bestimmen muß, nicht genügen. Pluralität ist, wie wir alle wissen, eine sehr allgemeine Formel, die die Probleme auf das Konkrete verschiebt. Subsidiarität – hier müssen wir erst wieder fragen, was müssen überhaupt Gemeinwesen kulturell tun, was müssen größere Gemeinwesen tun? Dezentralität ist nun eine Kategorie, von der wir uns vielleicht noch am ehesten allgemein leiten lassen können.

Ich verspreche mir mehr davon, wenn wir direkt an die Verfassungsnormen herangehen. Wir müssen einerseits die Sachstrukturen (die Dreier-Typologien von Inhaltsbestimmung/Herstellung/gesellschaftlicher Darstellung und von staatlicher Veranstaltung/Förderung/Gewährung und Begrenzung und deren Kombinatorik) aufnehmen, andererseits die kulturstaatlich relevanten Inhalte der Verfassungsnormen. Und aus dieser Verbindung müssen wir die konkret richtigen Lösungen gewinnen. Wir müssen uns etwa fragen – und damit komme ich auf Herrn Steiners Referat zu –, was bedeuten die Zuständigkeitsnormen z. B. für Inhaltsbestimmung und Veranstaltung oder für Herstellung gesellschaftlichen Kulturbetriebs auf einem bestimmten Sektor? Hier würde ich davon ausgehen – und das

würde ich nun von Herrn Grimm ableiten –, daß eigentlich jedes Gemeinwesen einen ihm zugehörigen, ihm anhängenden Kulturauftrag hat. Aber wir müssen das nun genauer feststellen. Welche Phänomene passen in einen bestimmten Zuständigkeitsrahmen hinein? Andere normative Ansatzpunkte sind dann die Grundrechte. Wir müssen die Grundrechte von ihrer eigenen Struktur her befragen: die Individualgrundrechte (so Art. 2, 4 und 5 GG), die Kollektivgrundrechte (so z. B. der Familie) sowie die Verfassungsgarantien der Religionsgemeinschaften, die ja kulturell sehr wichtig sind. Ein ganz interessanter Faktor scheint mir Art. 12 GG – auch heute vormittag schon ins Spiel gebracht – zu sein: Kunst als Beruf, Kultur als Beruf, aber auch Kultur als ökonomischer Beruf. Schließlich Art. 7 GG, der zu wenig noch ins Blickfeld gerückt worden ist, der ja gerade ein Grundrecht inmitten der staatlichen Veranstaltung von Kultur ist.

Alles in allem glaube ich, daß wir dazu kommen müssen, daß wir eine Pluralität des Kulturauftrags aller Gemeinwesen bejahen und daß dem die Pluralität einer Kulturträgerschaft in der Gesellschaft entsprechen muß. Aber die Einzelfragen lassen sich nur aus der Verbindung des jeweiligen Typus von Kultur-Aktivität mit den Zuständigkeits- und Grundrechtsnormen klären.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Zacher, für die grundlegenden Ausführungen. Jetzt bitte Herr Oppermann.

Oppermann: Verehrte Kollegen, ich möchte mich zunächst der Sprache desjenigen Bereichs bedienen, den Herr Grimm am Ende in den Vordergrund seiner Überlegungen gestellt hat, nämlich des Fernsehens, und den Vorstand und die Referenten zu dem "Kontrastprogramm" beglückwünschen, das uns heute vorgelegt wurde. Auf der einen Seite ein Bündel sehr wesentlicher dogmatischer Fragen, die Sie, Herr Steiner, in den Vordergrund gestellt haben. Bei Ihnen, Herr Grimm, war es im ersten Teil des Referates mehr die große Weltuhr, kulturhistorisch gesehen, wie sie getickt hat und wie sie tickt. Beides sind sehr legitime Gesichtspunkte, dann noch bereichert durch die Landesberichte, die ihrerseits die Spezifika der beiden Nachbarländer vor Augen führten. Ich fand das als Gesamtbukett zunächst einmal sehr beeindruckend.

Zu drei Punkten möchte ich ein paar Bemerkungen machen: Zum Kulturbegriff, wie Sie es vorgeschlagen, haben Herr Vorsitzender, dann zur Frage der Einfügung einer Kulturstaatsklausel in das Grundgesetz und vielleicht zum Schluß zwei ganz kurze Anmerkungen zum Rundfunk. Zum Kulturbegriff möchte ich mich dezidiert zu

Ihrem Ansatz, Herr Steiner, bekennen, der Addition, also zum Kulturbegriff i. S. eines gewachsenen Rechtsbegriffes. Man kann das selbstverständlich auch so anlegen, wie Sie es getan haben, Herr Grimm, was sehr viele bereichernde wesentliche und wichtige Aspekte erbringt, dieses große kulturhistorische Panorama muß man auch haben. Aber wenn man die Frage nach den Erträgnissen für die konkrete verfassungsrechtliche oder gar verwaltungsrechtliche Kulturrechtsordnung stellt, scheint mir kein Weg an einer gewissen Selektion aus dem großen geschichtlichen Befund vorbeizuführen, und das ist im Grunde diese sogenannte Addition. Was ist Kultur im Sinne des Rechtsbegriffs? Langjährige Erfahrung und Staatspraxis hat dazu geführt, daß bestimmte Bereiche, ablesbar beispielsweise an den Geschäftsbereichen der Kultusministerien, oder was immer man nehmen will, als "kulturell" angesehen werden. Welcher abstrahierende Grundgedanke steht hinter solcher Benennung? Ich versuche es gerne mit der Formel "Kultur ist das, was im besonderen die Welt des Geistes, die Welt des Immateriellen betrifft". So grenzt man insbesondere vom Wirtschaftlichen und vom Sozialen ab. Auch so also ein Bekenntnis zu dieser additiven Methode, die aber im Grunde nicht nur eine additive, sondern eine sich aus der Empirie und letztlich aber auch aus weiteren Gesichtspunkten sich speisende Methode ist, mit der sinnvoll ausgewählt wird und Schwerpunkte gesetzt werden.

Etwas bedauert habe ich es, das betrifft beide Referate, daß Sie die beiden Kernbereiche der Kulturordnung, Schulen und Hochschulen, die finanziell oder auch personell 80 % oder mehr vom Ganzen ausmachen, nicht als Exempla gewählt haben, sondern Randbereiche wie Kunst einerseits und Medien andererseits. Dabei erlaube ich mir, Herr *Grimm*, besonders zu Ihnen zu sagen: Die Frage, privater Rundfunk neben öffentlichem Rundfunk ist nicht eine Frage, die sich nach der kulturellen Inzidenz dieses Sektors entscheidet. Das ist im Grunde eine Frage, die sich nach den allgemein-politischen Kriterien des Art. 5 Abs. 1 GG bemißt, also Meinungsäußerung, Demokratieprinzip u. s. f. Das Kulturelle ist hier ein sehr begrenztes Element in dem reichen Bukett uns allen schon bekannter Argumente, mit denen Sie uns einen etablierten Standpunkt sehr eindrucksvoll vorgetragen haben. Das Problem Privatfunk ist nicht eine Zentralfrage unserer kulturellen Themenstellung.

Zweitens zur Kultur im Grundgesetz: Herr Steiner hat die Frage, ob die kulturelle Seite in unserer Verfassung bereits hinreichend abgedeckt wird durch die Grundrechtsinterpretation, wie sie sich in 30 Jahren zu Art. 5 Abs. 3, 6 Abs. 2, 7, 12 GG usw. entwickelt hat, oder ob eine Verfassungsergänzung durch eine neue kulturelle

Staatszielbestimmung, eine "Kulturklausel" wünschenswert sei, sehr deutlich vorgetragen. Ich hatte eigentlich erwartet - Herr Grimm hat das dankenswerterweise dann so getan -, daß Ihre lobenswerte Absicht, eine "Überdehnung" der kulturellen Grundrechte zu vermeiden, etwa in Gestalt eines Förderungsanspruchs aus der Kunstfreiheit des Art. 5 Abs. 3, dazu führen müßte, eine Kulturklausel oder Kulturstaatsklausel innerhalb von Art. 20 GG zu beiahen, wie von der Reformkommission "Staatszielbestimmungen" vorgeschlagen. Hier wäre ich noch für etwas Aufklärung dankbar. Wir bedanken uns im übrigen, daß der Scheinwerfer der Vereinigung auf die bescheidenen Bemühungen dieser kleinen Kommission gerichtet wurde. Die Kulturklausel hat den Sinn, da stimme ich vollkommen mit Ihnen, Herr Grimm, überein, einer deklaratorischen appellativen Norm. Aber nicht nur das, sondern sie soll andere, heute "kulturstrapazierte" Bestimmungen entlasten. Sie beide haben vollkommen mit Recht abgelehnt, daß man z. B. alle möglichen kulturellen Forderungen in die Sozialstaatsklausel hineingeheimnist, oder insoweit die Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG bemüht. Das sind etwas verquälte Versuche, an Stellen des Grundgesetzes einzuhaken, bei denen man sicher nicht in erster Linie an die kulturellen Belange gedacht hat. Solche Prinzipien würden entlastet werden; das ist ein sehr wesentliches Moment zugunsten einer Kulturklausel, die im Rahmen des Art. 20 Abs. 1 an dem verfassungspolitischen "Drive" der Rechtsstaats- und Sozialstaatsklausel teilhaben könnte. Ich stimme mit Ihnen, Herr Steiner, überein, daß eine solche Kulturklausel im GG nicht das Schattendasein des Kulturstaatsprinzips in der baverischen Verfassung zu teilen brauchte. Als Klausel der Gesamtstaatsverfassung hätte sie den dortigen Charakter einer unmittelbar wirksamen Staatszielbestimmung. Insofern würde ich doch Sinn in einer solchen Klausel sehen. Staatsüberforderung hatten Sie, Herr Steiner, durch die Kulturklausel befürchtet. Die kulturelle Betätigung des Staates geht aber prinzipiell bereits so weit in den verschiedenen öffentlichen Tätigkeitsbereichen, daß ich nicht glaube, daß große zusätzliche Bereiche sozusagen in Gefahr kämen, "staatsüberfrachtet" zu werden, nur weil man die "Schlagseite" des Art. 20 korrigieren würde, daß er nämlich nur Rechtsstaat und Sozialstaat anspricht und die dritte große Dimension öffentlicher Förderung vernachlässigt. Die Ergänzung des Art. 28 bei Einfügung der Kulturklausel in Art. 20 Abs. 1 GG war in unseren Augen nur eine verfassungstechnisch notwendige Konsequenz. Wenn man etwas in Art. 20 Abs. 1 tut, ist es gesamtstaatlich – Bund und Länder – gemeint. Daher muß dann auch die Homogenitätsregelung in Art. 28 entsprechend ergänzt werden. Die Kulturklausel ist somit föderalismusneutral. Sie wäre nicht etwa eine "Bundesklausel", sondern würde sich in den jeweiligen unveränderten Kompetenzbereichen an den Bund oder die Länder wenden.

Letzte Bemerkung noch einmal zum Rundfunk: Herr Grimm. wenn Sie sagen, der Rundfunk ist insgesamt eine kulturelle Institution, dann kann man dem selbstverständlich zustimmen. Die Feststellung zeigt aber die Gefahren des ganz weiten Kulturbegriffs auf. den Sie gebracht hatten. Man könnte dann natürlich genau dasselbe auch von anderen Institutionen sagen, darauf möchte ich die Aufmerksamkeit lenken. Dann wäre die Zeitungspresse oder das Buchverlagswesen genauso eine kulturelle Institution in diesem largen Sinne, und niemand wird dem widersprechen. Dann müßten sich aber eigentlich auch dort Konsequenzen ähnlicher Art und Weise zugunsten öffentlich-rechtlicher Organisationsformen ergeben, wie Sie sie beim Rundfunk empfohlen haben. Ich möchte die Frage an Sie richten, ob dann nicht auch verfassungsrechtlich eine Priorität zugunsten des Staatsverlages oder einer öffentlich-rechtlich strukturierten Presse gesetzt werden müßte? Schließlich könnte man angesichts der Wirklichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seiner bekannten Programme Ihre Ausführungen, Herr Grimm, auch als ein Plädoyer dafür verstehen - die Worte "Dallas" und "Denver-Clan" sind bei Herrn Fleiner bereits angeklungen –, daß verboten werden müßte, ungefähr 50 % des Programmes in Gestalt privater amerikanischer und sonstiger Fernsehserien bei uns auszustrahlen, um das kulturell ausgewogene Programm wirklich zustande zu bringen, das Ihnen als Leitbild vorschwebt. Ich weiß nicht, ob das in Ihrer Absicht lag. Anders ausgedrückt, ist nicht die "Öffentlichkeit" des heutigen Rundfunks, die Sie uns unter dem Aspekt "Kultur" vorgeführt haben, nur eine Art Worthülse, hinter der sich sehr verschiedenartige, schon längst öffentlich und privat gemischte Realitäten verbergen? Vielen Dank!

Badura: Herr Vorsitzender, verehrte Kollegen! Wir haben zwei Vorträge zu dem Thema "Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen" gehört. Das Thema hat sich nicht entschieden, wem dieser Kulturauftrag zufällt und hat damit den Referenten den entsprechenden Spielraum geöffnet. Beide haben allerdings mehr oder weniger deutlich das Thema gleich so verstanden: Kulturauftrag des Staates, und haben das in der einen oder anderen Weise erläutert. Ich glaube, daß dem so verhältnismäßig diffus gestellten Thema die weite Begriffsfassung, die Herr Grimm gewählt hat und die er zugleich in einer außerordentlich beeindruckenden historischen Analyse erläutert hat, angemessener ist. Den Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwe-

sen unter Ausschluß von Schule, Hochschule u. a. zu behandeln – so etwa, wie es in These 2 von Herrn *Steiner* erscheint – führt von vornherein zu ganz bestimmten anderen Ergebnissen, als wenn man die Betrachtung auf der Grundlage der weiten Fragestellung von Herrn *Grimm* vornimmt.

Faßt man das Thema als Frage auf, würde ich antworten: Selbstverständlich, der Staat hat einen Kulturauftrag, der Staat ist nur als Kulturstaat lebensfähig. Das ist historisch so, das ist philosophisch so. Der deutsche Nationalstaat hat sich als Verfassungsstaat und zugleich als Kulturstaat im 19. Jahrhundert durchsetzen wollen und durchgesetzt. Nationalkultur ist ein notwendiges Pendant zum nationalen Verfassungsstaat und im selben Maße wie der nationale Verfassungsstaat in Verfall gerät, tut es die Nationalkultur, und umgekehrt, so daß es meiner Ansicht nach auf den ersten Blick vielleicht weitschweifig erscheinen könnte, der Sache nach aber vollkommen zutrifft, wenn wir zunächst die weitgespannten Erörterungen von Herrn Grimm gehört haben. Die Architektur etwa ist ein Signum der Kultur des Staates, auch als Staat und als politische Erscheinung. Ich würde mich dagegen wenden, Kultur und Politik entgegenzusetzen, oder "Kultur und Recht" oder ähnliche Antithesen zu versuchen. Das kann man nicht auseinanderhalten, um so mehr wenn man es so versteht, wie Herr Grimm es gesagt hat, nämlich, daß die Legitimation des modernen Verfassungsstaates ohne die kulturstaatliche Entscheidung nicht möglich ist. Es gibt natürlich verschiedene Arten einer solchen Entscheidung, und wir sehen sie ja auch vor uns. Aber gerade diesen Punkt, daß man die politische Legitimität und die Kultur als Sinnstiftung – abgekürzt gesprochen: – zusammensieht, halte ich für vollständig überzeugend, und wenn man das für den Inhalt der Verfassung zugrunde legt – auch wenn es nicht drinsteht –, dann ergeben sich eine ganze Reihe von verfassungsrechtlichen Konsequenzen, oder lassen sich jedenfalls die verfassungsrechtlichen Fragen, die hier eine Rolle spielen, beantworten. Man kann dann nicht sagen, der Staat darf Kultur nicht betreiben oder fördern. Es kann dann vielleicht so sein, daß er eine schlechte Kultur fördert, aber man kann es ihm nicht verbieten. Man kann den Staat eigentlich als einen öden Staat bezeichnen, der sich von der Kultur freizeichnen will, weil er glaubt, daß er hier im Sinn von Distanz oder Enthaltsamkeit sich verhalten müßte. Er kann es natürlich falsch machen - das ist eine andere Frage.

Der Bundesstaat nun, in dem wir die verfaßte Staatlichkeit betrachten müssen, wirft die Kompetenzfrage auf, und ich glaube, daß gerade diese beiden Vorträge – und hier gilt das, glaube ich, für Herrn Steiners Vortrag in der gleichen Weise – erkennen lassen, daß

eine Art Vorbehalt der Kultur für die Länder nicht richtig sein kann. Es ist natürlich notwendig, auf der Basis der lege artis entwickelten Kompetenzbestimmungen zwischen Bund und Ländern zu trennen. Aber in der Interpretation des Grundgesetzes dürfte noch nicht alles das ausgeschöpft worden sein, was als Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen auch dem Bunde zufallen müßte.

Der dritte große Punkt ist dann die Frage der Freiheit oder des Ausmaßes der Beschränkbarkeit eines solchen staatlichen Kulturauftrages. Ich glaube, daß hier einfach unterschiedliche Grenzen gesetzt werden müssen. Wenn die Verfassung Wissenschaft und Kunst, Lehre und Forschung ausdrücklich für frei erklärt, dann ist das eben eine hinzunehmende Entscheidung auch für Politik und staatliche Gesetzgebung. In der Schule ist es anders und soll es gerade so nicht sein, wie Art. 7 GG und andere Punkte beweisen. Es gibt also keinen allgemeinen Satz: "Die Kultur ist frei", vor allem, weil man auch gar nicht wüßte, was das dann heißen sollte. Wenn man einen staatlichen Kulturauftrag voraussetzt, was soll dann "Freiheit" eigentlich noch sein, in dieser undifferenzierten und abstrakten Weise. Es ist eine glückliche Idee gewesen, daß beide Referenten ein bestimmtes Gebiet genommen haben: der eine die freie Kunst, hauptsächlich, der andere die allerdings vielleicht weniger freie Welt der Medien, vor allem des Rundfunks. Gerade darüber ist man verschiedener Meinung, und da fand ich es etwas enttäuschend, daß Herr Grimm sagte: Ja, hier ist der einzige verfassungsrechtliche Fixpunkt der Freiheit. Das hat er so gesagt, obwohl die Thesen 19 und 20 das gar nicht wiedergeben; denn Herr Grimm hat sich ja im selben Atemzug für eine öffentlich-rechtlich verfaßte Rundfunkorganisation ausgesprochen und hat in gewisser Weise die FRAG-Entscheidung noch überboten, indem er neben den politisch-demokratischen Organisationsprinzipien, die der Gesetzgeber hier hervorzukehren hätte, auch noch kulturelle verlangt. Ich fürchte, wenn man damit ernst machen würde - mit den Thesen 19 und 20 -, würde es au-Berordentlich schwierig sein, überhaupt noch Rundfunksendungen so zu veranstalten, daß sie den verfassungsrechtlichen Ansprüchen genügen.

Brohm: Meine Herren Kollegen, ich glaube, man bekommt bei einem Thema "Staatlicher Kulturauftrag" die wesentlichen Fragen kaum in den Griff, wenn man, pointiert gesprochen, darunter die staatliche Kunstförderung versteht. Ich meine, daß man von der Funktion ausgehen muß, die Kultur für das staatliche Gemeinwesen in einem pluralistischen Staat hat. Angesichts der hier bestehenden divergierenden Interessen und Meinungen ist das Hauptproblem ei-

nes modernen Staates dieser Konzeption doch, wie er bei diesen zentrifugalen Kräften die Einheit wahren kann. Wir versuchen, diese Einheitswahrung im wesentlichen durch gesetzliche Regelungen zu erreichen. Darin liegt m. E. mit ein Grund für die Gesetzesflut, die wir heute allenthalben feststellen. Aber wir alle haben gerade in den letzten Jahren gesehen, daß allein mit Gesetzen diese Einheit nicht bewahrt werden kann. Es bedarf ergänzend auch gemeinsamer Überzeugungen und Werteinstellungen. Die Grundwertediskussion macht das deutlich. Hier haben unter staatsrechtlichen Aspekten die Kultur, und m. E. auch der Kulturauftrag des Staates ihren Platz. Von der Funktion der Kultur im politischen Gemeinwesen her gesehen – und unter dieser Fragestellung müssen wir als Staatsrechtler das Problem angehen - muß man in der Tat den Begriff der Kultur sehr weit ziehen. Ich stimme Herrn Grimm in seinen Leitsätzen 7 bis 10 zu, wenn er dort sagt, daß Kultur geradezu Voraussetzung für das Funktionieren staatlicher Institutionen ist. Kultur in diesem Sinne ist Wertvermittlung und Werterzeugung. Sie wird wesentlich geleistet in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Kunst und Religion. Damit sind nicht alle geistigen Bereiche erfaßt, in denen Kultur erzeugt und vermittelt wird. Aber auf eine Aufzählung oder Definition aller dieser Bereiche kommt es hier nicht an. Wichtig in diesem Zusammenhang scheint mir die Frage zu sein, was der Staat dabei zu tun hat. Nun, in diesen Bereichen von Kunst, Wissenschaft und Religion kann im Einzelfall auch desintegrierend gewirkt werden. Darin liegt die Gefahr für den Staat, und darin liegt m. E. die Frage nach dem staatlichen Kulturauftrag, nämlich, ob hier der Staat von seiner Seite aus, kraft eigener Initiative wirksam werden kann, um fördernd in einer bestimmten Richtung zu wirken. Kann der Staat selbst die Wertvermittlung vornehmen oder kann er fördernd auf die Gesellschaft einwirken, ist er dazu ermächtigt, oder vielleicht sogar verpflichtet?

Herr Steiner hat in seinem Referat ganz im Sinne der liberalen Staatskonzeption eigentlich nur gesagt: Die Identifikation des Bürgers mit dem Staat erfolge durch die Chance der Freiheit. Das ist sicher ein ganz wichtiges Moment. Aber ich frage mich, reicht es heute angesichts der starken zentrifugalen Kräfte zur Integration des Staates aus? Muß nicht der Staat auch seinerseits etwas zur Integration tun dürfen, "muß" er es nicht sogar tun? Und da scheint mir wiederum die Argumentation von Herrn Grimm, mit der er den Kulturauftrag des Staates begründet hat, letztlich überzeugend zu sein.

Was bedeutet dann diese Art Kulturauftrag im dogmatischen Sinne? Ich meine zunächst einmal die Zulässigkeit eigener staatlicher

Tätigkeit zu solcher Wertvermittlung, die Zulässigkeit staatlicher Förderung gesellschaftlicher Tätigkeit, und unter bestimmten Voraussetzungen, nämlich dann, wenn es notwendig ist, um das Funktionieren staatlicher Institutionen aufrechtzuerhalten, auch die Pflicht des Staates, kulturell fördernd in diesem Sinne tätig zu werden. Aber hier gibt es natürlich Grenzen. Man muß sich fragen, wo eine solche staatliche Kulturförderung u. U. in eine Bevormundung übergeht. In diesem Punkte möchte ich der Argumentation von Herrn Grimm nicht folgen, wie er sie uns in seinem Beispiel anhand der Medienpolitik vorgeführt hat. Ich glaube, daß man hier mit allgemeinen Erwägungen sehr leicht der Gefahr erliegt, Kulturförderung und Kulturauftrag in staatliche Kulturbevormundung oder staatliche Wertungsbevormundung überzuführen. Hier, scheint mir, kann die Grenze nur in einer sehr strengen dogmatischen Argumentation gefunden werden, wie sie vorwiegend Herr Steiner im Hinblick auf die Kunst versucht hat, indem man die Grundrechte in ihrer negativen Abwehrfunktion ins Spiel bringt, wenngleich ich auch bei Herrn Steiner keine endgültige Lösung gefunden habe. Wahrscheinlich werden wir sie generell alle nicht finden und müssen sie jeweils im Einzelfall ermitteln.

Böckenförde: Ich möchte anknüpfen an die Leitsätze 7 und 5 bis 6 von Herrn Steiner und die Leitsätze 10 und 11 von Herrn Grimm. In ihnen wird, wenn ich das richtig sehe, unabhängig von dem Unterschied zwischen Theorie und Dogmatik eine verschiedene Zielrichtung deutlich. Herr Steiner ist davon ausgegangen, daß der Kulturauftrag des Staates keiner eigenen verfassungsrechtlichen Legitimation bedarf, insbesondere nicht einer ihn erst legitimierenden Herleitung aus den Grundrechten, der Staat vielmehr aus sich Kulturpolitik betreiben oder Kulturaufgaben wahrnehmen kann als Teil seiner auf das Gemeinwohl bezogenen Tätigkeit. Er hat damit den Kulturauftrag als Teil der politischen Verantwortung des Staates, genauer: der handelnden staatlichen Organe qualifiziert. Die Grundrechte erscheinen betont als staatsgerichtete Freiheitsgewährleistungen, nicht als erst eine Legitimation für staatliches Handeln begründende und dadurch zugleich auch begrenzende Handlungsaufträge. Die Grundrechte, soweit sie auf Kulturtätigkeit bezogen sind, verhindern staatliche Monopolisierungen, verhindern Indoktrinierung und Diskriminierung und sicheren dadurch die Freiheit der Hervorbringung von Kultur in und aus der Gesellschaft heraus. Dem ist nachdrücklich zuzustimmen.

In den Thesen 14 bis 17 ist diese Position näher ausgefaltet worden, und ich möchte gerade auch diesen Thesen nachdrücklich zu-

stimmen und dabei ein besonderes Gewicht auf die These 17 legen, die ja der Verknüpfungspunkt ist. Es kann ja staatliche Kulturförderung und Kulturtätigkeit auch umschlagen in Diskriminierung von freier Kulturtätigkeit. Da haben Sie die freiheitsgewährleistende Grenze, die man hier ziehen muß, auch durchaus gezogen.

Herr Grimm hat am Ende seiner eindrucksvollen staatstheoretischen Rechtfertigung des staatlichen Kulturauftrags im verfassungshistorischen Kontext sich die Frage gestellt, ob nicht diese staatstheoretische Rechtfertigung und auch die von ihm vorgenommene Darlegung der Notwendigkeit staatlicher Kulturtätigkeit in die verfassungsrechtliche Ebene umgesetzt werden könne und müsse. Sie haben das, Herr Grimm, unternommen durch die Verankerung des staatlichen Kulturauftrags in dem Achtungsgebot der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes. Meine Frage: Ist das notwendig und bringt es eigentlich etwas? Das Problem, das dahintersteht, scheint mir folgendes zu sein: Wir haben in den letzten Jahren in der staatsrechtlichen Diskussion zunehmend die Staatszwecke wiederentdeckt, und zwar die Staatszwecke in einem obiektiven. staats- und verfassungstheoretisch begründeten Sinn als Grundlage notwendiger Staatsaufgaben. Und jetzt sind wir dabei, diese Staatszwecke bzw. verfassungstheoretisch begründeten notwendigen Staatsaufgaben in die Grundrechte einzuhängen, um ihnen dadurch rechtliche Verbindlichkeit zu verleihen, weil wir einen anderen Anknüpfungspunkt in der Verfassung nicht haben. Ich glaube, daß darin auch der Zug zur Steigerung der objektiv-rechtlichen Dimension der Grundrechte einen seiner Gründe hat. Aber die Frage ist doch. ob damit die Grundrechte nicht überfrachtet und überlastet werden. Sie erhalten dann eine objektiv-rechtliche Dimension, die nicht lediglich eine Verstärkung ihrer subjektiv-rechtlichen, auf personale Freiheit gerichteten Gewährleistungen darstellt (BVerfGE 50, 337), sondern die gewissermaßen danebensteht. Die Folge ist dann entweder, daß die subjektiv-rechtliche Seite, die Grundrechte haben und haben müssen, bewirkt, daß diese objektiven Staatsaufgaben subjektiv-rechtlich angereichert werden mit dem Ergebnis, daß zunehmend Politikbereiche verrechtlicht werden und folgerichtig zunehmend zur verfassungsgerichtlichen Prüfung in Karlsruhe landen, oder aber, will man dies vermeiden, das, was zunächst, um ihm Verbindlichkeit zu verleihen, in die Grundrechte eingehangen worden ist, wieder normativ entleert wird, im Sinne eines bloßen allgemeinen Auftrags. wenn es um konkrete gerichtliche, verfassungsgerichtliche Überprüfung geht. Wozu ist das Ganze dann aber gut? Bedarf es wirklich über den theoretischen Nachweis der Notwendigkeit staatlicher Kulturbetätigung hinaus noch der verfassungsrechtlichen Legitimation durch das Einhängen in die Grundrechte, die damit zum normativen Bezugspunkt auch der Staatszwecke werden? Ist es nicht hinreichend zu sagen, daß es diese Staatszwecke gibt, daß die Art und der Umfang ihrer Verwirklichung eine Sache der Politik ist und daß die Verfassung dafür den Rahmen abgibt, Grenzen zieht und gegebenenfalls auch gewisse Richtpunkte setzt, aber doch nicht erst alles staatliche Handeln legitimieren muß.

Eine abschließende Bemerkung noch zum Inhalt des Kulturauftrages. Ich bedauere auch etwas, ohne daß das bei dem umfassenden Charakter des Themas ein Vorwurf an die Referenten sein soll, daß das staatliche Schulehalten gar nicht in Blick genommen worden ist. Das ist doch ein primäres und sehr wichtiges Feld der Verwirklichung des staatlichen Kulturauftrages. Ich möchte hier an die Bemerkungen von Herrn Brohm anknüpfen im Hinblick auf die Integrationsfunktion, die dem öffentlichen Schulwesen zukommt, gerade auch als eine Balancierung der auch zentrifugalen Kräfte, die eine pluralistische Gesellschaft, die sich entfaltet, notwendig mit sich bringt. Daher stellt sich die Frage - und da werden auch die Grundrechte bedeutsam -, was kann Inhalt des staatlichen Kulturauftrages im Bereich des Schulehaltens, der Festlegung der Unterrichtsprogramme usw. sein: Nur ein Weitertragen des kulturellen Erbes, oder können auch Verbindlichkeiten in der Schule vorgestellt werden; wie weit ergeben sich dafür Grenzen aus den grundrechtlichen Freiheitsgewährleistungen? Wie weit kann der religiös-weltanschaulich neutrale Staat in der öffentlichen Schule Inhalte noch mit einem Verbindlichkeitsanspruch vorstellen oder kann er nur pluralistisch Meinungen nebeneinanderstellen? Ich möchte diese Frage hier nur aufwerfen, ohne jetzt weiter darauf einzugehen, aber vielleicht wäre das auch ein Thema, das wir einmal zum Gegenstand unserer Verhandlungen machen können.

Häberle: Verehrte Kollegen. Ich möchte mich auf drei Schwerpunkte konzentrieren: Erstens auf die Frage der Weite des Kulturbegriffs, jetzt verdeutlicht in meiner These, daß Kultur einen über Verfassung, Staat und Recht auch in der Generationsfolge hinausgreifenden Zusammenhang schafft, den Verfassung, Staat und je positives Recht als solche für ein Volk allein so nicht herstellen können; zweitens eine Überlegung zum Stichwort "kultureller Träger-Pluralismus" als Ausdruck meines offenen Kulturkonzepts von 1979, hierher gehört auch die Frage, die die Denninger-Oppermann-Staatsziele-Kommission im September 1983 behandelt hat: Soll in das Grundgesetz ausdrücklich ein kulturelles Grundrecht auf Gründung privater Hochschulen aufgenommen werden? Drittens folgt

die verfassungspolitische Frage danach, ob und wie Art. 20 und 28 Grundgesetz um eine geschriebene Kulturstaatsklausel zu ergänzen sind, ich habe dies 1980 unter dem Stichwort "Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat" vorgeschlagen, die erwähnte Staatsziele-Kommission verfolgt jetzt einen parallelen Weg. –

Zum ersten Punkt vorweg die Bemerkung, daß ich so, wie sich dies gehört, dem Votum des Papstes des deutschen Kulturverwaltungsrechts, Herrn Oppermann blind folge, nämlich seiner Eingangsbemerkung zu den Referaten. In der Tat war der Vorstand gut beraten, daß er heute Persönlichkeiten von unterschiedlicher Struktur und Kultur, Vorverständnis und Methodenwahl gegeneinander "hetzte", so daß es zu einem "Kontrastprogramm" kam. Jetzt zum ersten Punkt, zur Weite des Kulturbegriffs. Herr Steiner, ich freute mich sehr, daß Sie diesen weiteren, soziologischen Kulturbegriff in Leitsatz I 1 zunächst zur Kenntnis genommen haben. Autobiographisch habe ich das auch gerade von Ihnen erwartet. Den Kollegen hier im Raum darf ich verraten, daß Herr Steiner seit langem verbal und praktisch einer der Träger der Sportkultur, weit über Bielefeld und Regensburg hinaus, ist: Er leitet universitäre Fußballmannschaften. Darum ist er persönlich für diesen weiteren soziologischen Kulturbegriff sensibilisiert. Im übrigen folge ich freilich Herrn Grimm, der sehr hintergrundsreich die geschichtliche Dimension der "Kultur" ausgeleuchtet hat, ich folge besonders seiner verfassungsrechtlichen Kulturauftragsthese. Mit Herrn Steiner bin ich der Auffassung, daß der Kulturbegriff im Recht variabel zu verstehen ist, je nach kulturellem Kontext, in dem die einschlägige Verfassungsbzw. Rechtsnorm steht. Gegen Herrn Steiner votiere ich hinsichtlich der Passagen seines Referates, in denen er die Problematik von Demokratie und Volk aus der Kultur- und Kulturstaatsfrage herausgenommen hat. Sie, Herr Steiner, haben sich ein wenig ironisch geäu-Bert - wie Ihnen das zukommt - über die These des hoch zu schätzenden Hilmar Hoffmann "Kultur für alle", von mir ergänzt zum "Kultur von allen". Zwar vertrete ich gewiß nicht eine Art platte Demokratisierungstheorie in bezug auf die Sache Kultur. Doch sollten wir einen doppelten Weg suchen, um möglichst vielen Mitbürgern Zugang zur Kultur in den verschiedenen Lebensbereichen und abgestuft zu eröffnen, neuere Grundrechtstexte sehen dies auch vor. Neben diese erstrangige grundrechtliche Dimension gehört ein zweites: Wir müssen einen Zusammenhang herstellen zwischen dem Demokratieprinzip unserer verfassungsstaatlichen Verfassung und der Kultur(staats-)problematik bzw. optimale Bedingungen hierfür schaffen. Herr Steiner, Sie haben den Begriff der "kulturellen Demokratie" sehr rasch abgelehnt. Dem möchte ich mit Hilfe eines Beispiels aus der Geschichte widersprechen, das Herr Grimm ausnahmsweise noch nicht erwähnt hat. Verehrte Kollegen, seien wir bitte nie "hochnäsig" gegenüber sogenannten Alternativkulturen. Volks- oder Subkulturen. Denken wir aus unserer deutschen Kulturgeschichte etwa an die Figur des Hans Sachs. Er ist nicht etwa nur verewigt durch Richard Wagner bzw. dessen "Meistersinger". Viel früher hat Albert Lortzing in seiner Oper Hans Sachs ein Stück an unserer Kulturnation gearbeitet. Im Vorfeld der Revolution von 1848, die vorgefundene Strukturen aufbrechen wollte, ging es Lortzing um einen Dichter, Hans Sachs, der starken Rückhalt beim Volk besitzt. Das Volk ist als Kulturträger Garant lebendiger Weiterentwicklung der Kunst, an ihr aktiv beteiligt. Herr Stern, der ein Wagner-Verehrer ist, wird mir hier nicht widersprechen können, weil auch Wagner schon diesen Weg weiterging. - Damit komme ich zum zweiten Stichwort, zum kulturellen Trägerpluralismus. Er reicht von den Ländern über den Bund und die Gemeinden einerseits - an meinem Begriff des "kommunalen Kulturverfassungsrechts" möchte ich erst recht beflügelt durch den heutigen Länderbericht von Herrn Fleiner durch die Schweiz und trotz der Einwände von Herrn Steiner festhalten, auch bleibt der besondere Zusammenhang zwischen Bundesstaatlichkeit und Kulturstaatlichkeit, und er reicht von Verbänden, Gewerkschaften über Kirchen, religiöse Gruppen, sonstige freie Träger bis hin zum einzelnen Bürger andererseits. In freiheitlichen Gemeinwesen haben viele in Staat und Gesellschaft Verantwortung für Freiheit und Vielfalt der Kultur. Dies ist Ausdruck eines pluralistischen Kulturkonzepts. – Ein Wort zum dritten Punkt, zur rechtspolitischen Verankerung von Kulturstaatsklauseln im Art. 20, 28 Grundgesetz. Ich spreche mich entschieden für die Aufnahme des Kulturstaatszieles in unserer Verfassung aus. So begrenzt die kulturellen Kompetenzen des Bundes sind und bleiben sollten und so sehr eine ausdrückliche Kulturstaatsklausel für den Bund in Art, 20 GG praktisch nur deklaratorische Bedeutung hätte: Ihre Verankerung in Art. 20 und konsequent dann auch in Art. 28 könnte kulturrechtlich "appellativ" wirken, ganz im Sinne von Herrn Grimms These 12.

Kaiser: Kulturelle Leistungen können sich in einem Feuerwerk äußern, wie Herr Steiner es heute früh in seinem Referat abgebrannt hat — genußvoll. Kultur hat viele Facetten, und in dem Referat von Herrn Grimm war nun doch seine Hochschätzung der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten eine so zentrale Facette, daß ich, Herr Vorsitzender, ähnlich wie einige meiner Vorredner, mit einer Frage darauf zurückkommen möchte, bei der ich mich mit Herrn Oppermann berühre: Wenn man, Herr Grimm, bedenkt, wieviel

ZDF und ARD in den USA einkaufen, läuft dann Ihre Hochschätzung der öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht doch auf ein Kompliment für das Amerikanische hinaus? Das Kultur zu nennen im Hinblick auf Ihren weiten Kulturbegriff – und da sind Sie ja sehr nachsichtig, so scheint mir –, mag jedermann überlassen bleiben.

Ich wünschte, wir hätten viel Zeit, um den historischen Teil von Herrn Grimm zu diskutieren, einmal, weil er diesem historischen Teil ja in seinem Referat einen sehr großen Umfang gegeben hat, und weil weiterhin, wie mir scheint, seine Äußerungen zur geltenden Verfassung stark durch Historisches geprägt sind. Ich muß mich da aber sehr kurz fassen, und ich möchte das – wenn Sie erlauben – ein wenig pointieren.

Die Entwicklung der kulturellen Autonomie ist von Ihnen, Herr Grimm, sehr stark in die Nähe der Emanzipation des Bürgertums gerückt worden. Das scheint mir zu eng und auch historisch zu kurz gesehen. Bisher hat man das eher als einen Vorgang im großen Prozeß der Säkularisierung gesehen, der ja doch ein Kennzeichen der ganzen Neuzeit ist und nicht erst ein Vorgang, der - das ist Ihre Zahl in der Ziffer 2 -, 1750 einsetzt. Und ich meine, Kultur hatte mindestens seit der Renaissance auch nicht diese utilitaristische Funktion, die bei Ihnen gelegentlich stark hervortritt. Dante, Erasmus, Shakespeare lassen sich nicht in Anspruch nehmen für die Auffassung, sie hätten mit ihren Werken im Dienste der Herrschenden gestanden; wenn ich es pointieren darf: Ich kann deren Werke nicht verstehen als Ausschwitzungen kirchlicher oder weltlicher Herrschaftsverhältnisse. Natürlich billige ich der marxistischen Kunstbetrachtung eine wichtige Funktion in unserem Kulturbegriff zu, und hätten wir die Zeit, würde ich gerne Lukács und unter anderen Gesichtspunkten Walter Benjamin hier in die Diskussion einführen.

Sie definieren in Ihrer Ziff. 7 Kultur (und im Vortrag haben Sie es noch stärker hervorgehoben, als es hier steht) als die ideelle Reproduktion der Gesellschaft. Und auch in der vorausgehenden Ziffer haben Sie schon die soziale Funktion der Kultur stark unterstrichen. In dieser Definition fehlt der einzelne, auf den Sie zwar in der nachfolgenden Ziffer zu sprechen kommen, aber er steht nicht in der Definition. Und ich meine, im Mittelpunkt jeder Kulturauffassung und jeder Kulturdefinition müsse der einzelne so sehr stehen wie schon in der Theologie Luthers der einzelne vor Gott steht.

Roellecke: Ich fühle mich durch beide Referate so bereichert, daß ich noch einige Zeit darüber werde nachdenken müssen. Es erleichterte aber mein Nachdenken, wenn Sie, Herr *Grimm*, zwei Fragen beantworten könnten, die sich beide auf den Kulturbegriff beziehen.

Die erste knüpft an Ziffer 7 Ihrer Leitsätze an. Habe ich Sie recht verstanden, wenn ich denke, daß Sie den Systembegriff für Ihre Argumentation benötigen, um relativ verselbständigte Systeme wie Wissenschaft, Kunst, Erziehung und Religion im Gesamtsystem Kultur unterzubringen? Daß der Systembegriff bei Ihnen nicht ein bloßes Wort ist, und keine Verlegenheit? Unter dieser Voraussetzung bin ich mir freilich nicht klar, in welchem theoretischen Zusammenhang Sie System verwenden. Natürlich wird ein System durch seine Funktionen verdeutlicht. Zum System gehören aber auch und vor allem seine Grenzen. Ich sehe nicht, welche Systemgrenzen Sie angeben. Wo ist bei dem, was Sie als Kultur beschreiben, eigentlich die System/Umwelt-Beziehung? Daß Kultur die Gesellschaft ideell reproduzieren soll, während Wirtschaft sie materiell reproduziert. scheint mir auch keine hinreichende Grenzbezeichnung zu sein. Materiell/ideel ist nur ein Dual, mit dem man Ununterscheidbares grob unterscheidet. Das war die erste Frage: Was ist "System"? Die zweite: Ich bin mir nicht sicher, ob Sie nicht bei Ihren Überlegungen zu den Medien die von Ihnen selbst gewählte Kulturdefinition wieder verlassen. Denn bei den Medien scheint mir ein Kulturbegriff zugrunde zu liegen, der an idealistische Vorstellungen anknüpft, den ich einmal grob mit "feiner Lebensart" bezeichnen möchte. Abstrakt gesehen, als ideelle Reproduktion der Gesellschaft, kann man ia auch Pornofilme und ähnliche Emanationen als Stück Kultur interpretieren. Es wäre vielleicht Subkultur – aber es wäre Kultur. Sie dagegen wollen bei den Medien unterscheiden zwischen solchen Darstellungen oder Bildern, die integrieren und die in diesem Sinne vielleicht positiv zu bewerten sind, und anderen, die vielleicht desintegrieren. Diese Unterscheidung wird jedoch von Ihrem Kulturbegriff in Leitsatz 7 nicht getragen.

Steiger: Ich wollte genau in die gleiche Richtung argumentieren wie Herr Roellecke, daß hier ja auch zwei Begriffe von Kultur vorliegen. Wenn man nur auf Sinnvermittlung abstellt, ist in der Tat die Differenzierung, die Sie für den Rundfunk gebracht haben, nicht tragfähig genug. Aber auch noch von einer anderen Seite her möchte ich fragen nach dem Begriff – Herr Roellecke hat das schon angesprochen, – nach der Systemdifferenzierung in Ihrem Leitsatz 7, Herr Grimm. Wir haben in der Bundesrepublik vor einigen Jahren – vor ungefähr zwei, drei Jahren – ja eine lebhafte Auseinandersetzung auf der Bühne des Deutschen Bundestages zwischen dem damaligen Bundeskanzler und dem damaligen Oppositionsführer über den Führungs- und Gestaltungs- und Wertanspruch der Politik gehabt. Ich meine jetzt nicht die Institutionen Schule, Hochschule

usw., sondern ich meine in der Tat jetzt Politik selbst als Ideen- und Wertvermittlung, Wertbegründung. Sie werden sich erinnern, daß der damalige Bundeskanzler gesagt hat: Das ist Aufgabe u. a. der Kirchen: die Regierung hat darin nichts zu suchen. Der damalige Oppositionsführer, der jetzt Bundeskanzler ist und seine Auffassung auch in seinen Regierungserklärungen wiederum betont hat, ist da prinzipiell anderer Auffassung, so daß also von daher die Systemgrenze zwischen Politik und Kultur nicht klar genug gezogen worden ist. Dies gilt aber auch für die Ökonomie. Das wirtschaftliche System vermittelt selbst auch Werte, und diese Wertbegründung und Wertvermittlung ist in unserer sehr stark auf ökonomische Zusammenhänge ausgerichteten Gesellschaft – wie stark das ist, erleben wir ia im Augenblick wieder -, von außerordentlicher Bedeutung, so daß m. E. auch von daher die Frage der Systembegrenzung zur Kultur erheblich wird. Denn wir können das nicht als Usurpation von Sinnvermittlung und Sinnbegründung und Wertüberlieferung ansehen, die dann irgendwie zu bekämpfen wäre; sondern das ist in der Sache selbst begründet; es ist eine Notwendigkeit, weil beide Bereiche, Politik und Wirtschaft, für unser Gesamtleben grundsätzlich gestaltende Bedeutung haben. Das zu leugnen - oder dies als Usurpation zu bezeichnen - würde einen Verleugnungseffekt und Regressionseffekt der Wirklichkeit zur Folge haben, der diese Funktion und diese Aufgabe von Politik und Ökonomie, die m. E. vorhanden ist, wegstreicht und dann allgemein und verfassungsrechtlich nicht mehr bewältigbar macht. Ist nun die Gegenposition sinnvoll, die Herr Oppermann angezeigt hat vorhin in der Zustimmung zu Herrn Steiner. daß wir nur aufzählen? Das scheint mir deswegen nicht gerechtfertigt zu sein, weil wir ja nun gerade auf dem Wege zur Kulturstaatsklausel sind – oder besser Kulturklausel –, die nicht von ungefähr kommt. Herr Böckenförde hat vorhin die Funktion der Grundrechte im objektiven Sinne angesprochen, und ich selbst habe dazu auch einiges gesagt und vielleicht etwas gesagt, was manchem von Ihnen nicht so ganz gefällt. Ich bin froh, wenn wir solche Klauseln bekommen, weil dann in der Tat dieser objektive Gehalt der Grundrechte zurückgeschraubt werden kann. Wenn es notwendig ist, heute neue Staatszielbestimmungen in bezug auf Kultur und Umwelt in das Grundgesetz einzufügen, dann deswegen, weil eben andere Staatszielbestimmungen vorhanden waren in der Sozialklausel, diese aber nicht. Wenn wir eine solche Kulturklausel bekommen, dann stellt sich mit Notwendigkeit die Frage, was wir darunter verstehen, und in gewisser Weise ist das, was wir heute hier gehört und diskutiert haben, eine vorweggenommene Interpretation oder Kommentierung dessen, was von Ihrem Ausschuß her vielleicht dann auch ins Grundgesetz eingeht. Die Frage ist also, wie könnte eine Abgrenzung vorgenommen werden? Da wird man wahrscheinlich Trägerelemente mit hineinbringen müssen institutioneller Art, aber nicht nur institutioneller Art, weil eben sonst das von Herrn Kaiser mit Recht hervorgehobene Individuum herausfallen würde. Zur Systemabgrenzung gehören Funktion und Struktur. Dann wird man wahrscheinlich auch in die Richtung nachdenken, um, wie Herr Fleiner in seinem Landesreferat angedeutet hat, instrumentelle Kriterien mit hineinzunehmen in den Begriff der Nr. 7, wie Sie ihn definiert haben, denn daß eine Differenzierung sein muß, das ist selbstverständlich für mich, das möchte ich nicht etwa in Frage stellen. Vielen Dank.

Vorsitzender: Danke schön. Sind zu diesem speziellen Problemkreis jetzt noch irgendwelche unmittelbaren Beiträge? Das ist nicht der Fall. Dann darf ich zunächst Herrn Steiner Gelegenheit zu einem Zwischenwort geben.

Steiner: Ich darf mich zu den Beiträgen äußern, die mir nicht zugestimmt haben, und mich für die bedanken, in denen Zustimmung zu hören war. Mit dem Beitrag von Herrn Oppermann will ich beginnen. In diesen Beitrag lassen sich auch einige andere integrieren. Herr Oppermann hat sich zu meinem Kulturbegriff bekannt. Ich durfte darauf hoffen, Herr Oppermann, da es der Ihre ist; mein bescheidener Beitrag bestand eigentlich nur in dem vielleicht etwas versteckten Versuch, zu verdeutlichen, daß dieser Kulturbegriff inhaltsreicher ist als sein Ruf. Ich habe auch hoffentlich deutlich machen können, daß sich inzwischen mit dem Bereich .. Kunst und Kultur" ein selbständiger Teilbegriff entwickelt hat, und in diesem Zusammenhang die These herausgearbeitet, daß dies nicht nur ein terminologisches, sondern auch ein Sachproblem ist. Sie haben sich, Herr Oppermann, enttäuscht gezeigt, daß ich mich nicht zu dem auch von Ihnen intendierten Versuch einer kulturrechtlichen Anreicherung des Grundgesetzes bekannt habe. Dabei sind die Pro-Gesichtspunkte, die Sie noch einmal ins Feld geführt haben, von mir in die Abwägung durchaus einbezogen worden. Ich habe iedoch die Abwägung aus manchen genannten und aus manchen ungenannten Gründen in ein anderes Ergebnis münden lassen. Einer davon ist das sage ich offen – ein wesentlich föderalistischer Aspekt. Herr Zacher hat im Grunde meine Bedenken bestätigt, wenn er die These vertritt, jeder Staat sei immanent auch Kulturstaat. Dann würde die Aufnahme einer Kulturstaatsklausel in das Grundgesetz den Bund ausdrücklich in eine potentiell unbegrenzte Zuständigkeit für Kulturfragen einweisen. Herr Badura hat die These vertreten, daß wir

das Grundgesetz in bezug auf die kulturellen Bundeskompetenzen noch nicht ausgeschöpft haben. Ich habe dies sicher auch nicht getan, Herr Badura, ich habe auch nicht den Versuch unternommen, gleichsam den Bund "bundesunfreundlich" auf eine kulturelle Randrolle festzulegen. Er ist ja ein heimlicher Kulturriese. Das ergibt sich aus der Haushaltsstatistik, das ergibt sich auch aus der Summe der Aktivitäten, die ich hier im einzelnen nicht vortragen konnte. Mit Herrn Zacher und gegen Herrn Oppermann würde ich auch weiterhin die Auffassung vertreten, daß politisch-praktische und budgetäre Wirkungen von einer solchen Kulturklausel wahrscheinlich nicht in dem gewünschten Maße zu erwarten sind. Das deckt sich auch mit den Ergebnissen meiner zu den Vorbereitungen dieses Referats gehörenden Recherchen. Ich habe allgemein die Auffassung vorgefunden, daß es ein kulturrechtliches Manko aus der Sicht der Praxis nicht gibt. Sie haben, Herr Badura, gerügt, daß ich den staatlichen Kulturauftrag sehr stark in den Vordergrund und die Kulturtätigkeit in freier Trägerschaft etwas in den Hintergrund gerückt habe. Ich muß sagen, daß ich – Herr Badura, ich bitte um Entschuldigung. wenn ich hier Ihren Beitrag mißverstanden habe, darf aber gleichwohl diesen Punkt wenigstens kurz aufgreifen – einfach die privaten und die gesellschaftlichen Kräfte im Zusammenhang mit der Terminologie "Kulturauftrag" nicht in den Vordergrund stellen wollte, weil dies für mich zu sehr nach "verfaßter" Kulturgesellschaft "riecht". Es ist wahrscheinlich mit dem "Kulturauftrag" ähnlich gefährlich wie mit der "öffentlichen Aufgabe". Spricht der Staat vom Kulturauftrag der Gesellschaft, dann denkt er an deren Bindung, spricht die Gesellschaft von ihrem Kulturauftrag, so denkt sie an Subventionen. Sie, Herr Brohm, haben moniert, daß mein Kulturbegriff zu eng ist. Ich darf Ihnen sagen, daß ich lange geschwankt habe, ob ich nicht einen weiten Kulturbegriff der Themaausführung zugrunde lege, und dann auch - Herr Häberle hat es ja bei seiner Einfühlung in meinen persönlichen Schwerpunkt schon angedeutet beispielsweise den Sport einbeziehe. Da hätten sich natürlich Möglichkeiten der Darstellung gerade auch der Identifikation des einzelnen mit dem Gemeinwesen eröffnet, von denen die Kultur im engeren Sinne nur träumen kann. Ich habe dies dann doch nicht getan, weil ich – und ich glaube, hier unterscheiden wir uns, Herr Brohm – meine, daß dies nicht nur ein weitergefaßtes, sondern ein anderes Thema gewesen wäre. Herr Häberle hat sich, wenn ich diesen Beitrag aufgreifen darf, enttäuscht gezeigt, daß ich mich gegenüber der Formel "Kultur für alle, Kultur von allen" etwas zurückhaltend gezeigt und den vielleicht etwas respektlosen Satz "Geld für alles" hinzugefügt habe. Herr Häberle, ich habe eigentlich nur, und daran halte ich fest, die These vertreten, daß sich diese Kulturkonzepte, die im übrigen heute da sind und morgen vielleicht wieder verschwinden, aus der Verfassung nicht ableiten lassen. Das hängt auch damit zusammen, und dies darf ich noch anfügen, Herr Häberle, daß diese Begriffe außerordentlich vieldeutig verwendet werden. Der von Ihnen erwähnte Begriff der "kulturellen Demokratie" ist bei den einen "Demokratie als Lebensform" und damit Bestandteil des weiteren Kulturbegriffs, in anderen Teilen der Literatur ist er in Ihrem Sinne, also im Sinne der breiten Teilhabe am kulturellen Bereich einschließlich der "Produktion" gebraucht. Dies ermutigt mich zu sagen, wir sollten die Verfassung freihalten von der Fixierung auf kulturpolitische Tages-Modelle. Wir müßten sonst immer wieder die Kommentare umschreiben, und gerade mit "Umschreibungen" haben wir in letzter Zeit nicht die allerbesten Erfahrungen gemacht.

Vorsitzender: Danke, Herr Steiner! Nun bitte Ihr Zwischenwort, Herr Grimm!

Grimm: Ein additiver Kulturbegriff ist, wie ich glaube, überhaupt kein Kulturbegriff. Denn additiv vorzugehen, bedeutet ja nichts anderes, als nur über Teilbereiche zu reden. Streng genommen kann man dann lediglich zum staatlichen Kunstauftrag, zum staatlichen Forschungsauftrag, zum staatlichen Bildungsauftrag etc. Aussagen machen. Wenn sich diese Bereiche aber unter dem Sammelnamen "Kultur" zusammenfassen lassen, müssen sie auch etwas Gemeinsames haben. Wird dieses Gemeinsame herausgearbeitet, übersteigt es bereits einen bloß additiven Kulturbegriff. Es ist dann allerdings auch möglich, daß der Begriff der Kultur mehr deckt als diejenigen Bestandteile, von denen ausgehend er gebildet wurde. So ist es mir mit dem Rundfunk gegangen, den ich unter anderem deswegen als Exempel gewählt habe.

Die Gemeinsamkeit der kulturellen Lebensbereiche, die sie gleichzeitig von ihrer Umwelt abgrenzt und es erlaubt, sie als eigenes System zu betrachten, ist in ihrer Funktion zu suchen, und diese erblicke ich in der Hervorbringung und Verteilung ideeller Güter, die wiederum im Zusammenhang mit Sinnfragen stehen (was man sich nicht nur affirmativ vorstellen darf). Das schließt nicht aus, daß sie materielle Träger haben, Buchseiten zum Beispiel, oder materiell verwertet werden, etwa auf Kunstauktionen. Aber das Spezifische der Kultur ist nicht erfaßt, wenn man sie nur unter dem Gesichtspunkt ihres Materialwerts oder ihres Handelswerts betrachtet. Ich kann daher noch nicht erkennen, warum dieses Merkmal nicht ge-

eignet sein soll, Kultur von anderen Sozialbereichen systemtheoretisch zu unterscheiden.

Nun stellen Sie die Frage, ob ich diesen Kulturbegriff eigentlich durchhalte oder nicht bei meinem Exempel, dem Rundfunk, in den gewohnten Kulturbegriff zurückfalle. Meiner eigenen Intention nach nicht. Es geht mir ja beim Rundfunk weniger darum, daß auch einmal eine Oper oder ein Kulturmagazin gesendet wird. Ich leite aus dem kulturrechtlichen Verständnis von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vielmehr ab, daß eine Institution, die für viele die Hauptquelle der Weltinformation und -interpretation ist, auch ein Weltbild vermitteln muß, das der Realität standhält und dem Rezipienten hilft, sich kompetent in der Welt zu bewegen. Diese Forderung bezieht sich aber nicht nur auf kulturelle Programme im engeren Sinn. Es geht daher auch keineswegs um die Befriedigung elitärer Bedürfnisse, sondern um eine kulturelle Grundausstattung von Individuum und Gesellschaft.

Diese scheint mir allerdings in einem kommerziellen Runfunksystem bedroht. Dagegen zieht nun, wie ich glaube, nicht das Argument, daß im öffentlich-rechtlichen Runfunk ebenfalls Sendungen zu sehen sind, die von der Wirklichkeit eher ablenken, als sie zu erhellen. Die entscheidende Frage lautet vielmehr, ob im kommerziellen System ein kulturell angemessenes Programm, das der öffentlich-rechtliche Rundfunk trotz seiner bekannten Mängel immerhin noch ausstrahlt, zu erwarten ist. Es muß sich ja bei der künftigen Rundfunkordnung niemand darum sorgen, ob der Fernsehzuschauer genügend unterhalten wird. Die Unterhaltung ist in keiner Rundfunkordnung in Frage gestellt. Es geht nur darum, in welchem Maß Kultur als Voraussetzung individueller Orientierung und sozialer Integration, und zwar einer, die auch Krisenzeiten besteht, noch vermittelt wird.

Nun sind in der Diskussion weiter Befürchtungen laut geworden, daß der Rundfunk bei meiner Deutung zu einem Instrument der Volksbevormundung werden könnte. Das scheint mir aus zwei Gründen unzutreffend. Zum einen, weil es mir ganz fern liegt, den Rundfunk allein auf die Vermittlung sogenannter anspruchsvoller Inhalte zu verpflichten. Zum zweiten, weil ich dem Zuschauer nur die Wahlmöglichkeit erhalten will. Es geht also nicht darum, den Interessenten an Unterhaltung gegen seinen Willen auf ernste Programme zu verweisen, sondern nur darum, daß auch ernste Programme wählbar bleiben und nicht in einer so wichtigen kulturvermittelnden Einrichtung wie dem Rundfunk völlig ausfallen.

Rauschning (Zwischenruf): Wie kommen Sie bei dieser Auffassung zu der Befürchtung, daß, wenn es privaten Rundfunk neben öffentlichem gäbe, der öffentliche Rundfunk diesem Rest nicht mehr leisten könne? Das ist nicht verständlich.

Grimm: Ja, Herr Rauschning, es handelt sich in der Tat vorläufig um eine Befürchtung, keine Gewißheit. Der gegenwärtige Kenntnisstand erlaubt wohl niemandem von uns eine sichere Voraussage. Die Befürchtung gründet sich aber auf Untersuchungen, die Erfahrungen mit bereits existierenden dualen Systemen auswerten und zumindest zu Zweifeln Anlaß geben, ob ein öffentlicher Rundfunk, der mit einem kommerziellen System konkurrieren muß, das von kulturellen Aufgaben dann gerade entlastet ist, diesem gegenüber noch wettbewerbsfähig bleibt. Daher lag mir in der gegenwärtigen Situation daran, ein Aufmerksamkeitszeichen zu setzen, daß die kulturrechtliche Problematik der Rundfunkordnung mit einer Garantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks neben einem kommerziellen noch nicht für gelöst gehalten werden darf.

In der Diskussion ist sodann die Frage aufgetaucht, ob dasselbe Modell nicht folgerichtig auch auf andere kulturelle Bereiche wie Verlage, Presse etc. übertragen werden müßte. Ich möchte aus diesem Anlaß gern nochmals hervorheben, daß ich die Frage nach öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Strukturen im Kulturbereich für sekundär halte. Sicherzustellen ist, daß die kulturvermittelnden Einrichtungen ihre kulturelle Funktion insgesamt angemessen erfüllen. Die Organisationsform erscheint demgegenüber zweitrangig. In der gegenwärtigen Situation kann man wohl, trotz des einen oder anderen Vorbehalts bei der Presse, sagen, daß die kulturellen Leistungen hinreichend erbracht werden, so daß für Verlage, Schallplattenfirmen etc. keinerlei Notwendigkeit besteht, Veränderungen zu diskutieren.

Noch ein kurzes Wort zur Intervention von Herrn Böckenförde. Herr Böckenförde stimmt mir ja im Ausgangspunkt zu, daß es verfassungstheoretisch gesehen einen staatlichen Kulturzweck gibt, und bezweifelt nur, daß er in Verfassungsrecht übersetzt und insbesondere an die Grundrechte angebunden werden muß. In der Tat hat das Thema, das wir heute behandeln, seinen systematischen Ort in der Staatszwecklehre. Das Dilemma ist nur, daß wir derzeit keine anerkannte Staatszwecklehre besitzen und, wie es scheint, auch in absehbarer Zeit keine zustande bringen werden. Unterdessen rekonstruieren wir die Staatsaufgaben recht mühsam aus den im Grundgesetz niedergelegten Staatszielbestimmungen und Grundrechten. Auch der Kulturauftrag kann unter diesen Umständen,

wenn er keine unverbindliche Einsicht auf der Ebene der Staatslehre bleiben, sondern dogmatisch folgenreich werden soll, nur über positives Verfassungsrecht vermittelt werden. Die wichtigste Schaltstelle sind dann aber die Grundrechte.

Damit sage ich allerdings meinem Eindruck nach gar nichts Umwerfendes, sondern hole für die kulturellen Grundlagen von Freiheit nur das nach, was für die materiellen Grundlagen der Freiheit längst selbstverständlich geworden ist. Es wird doch kaum noch bestritten, daß die Grundrechte die Freiheit nicht nur formal, sondern unter Einschluß der materiellen Bedingungen ihres Gebrauchs schützen, was nicht vorschnell mit Teilhaberechten identifiziert werden darf, sondern durchaus auf der Stufe der Verfassungsaufträge verharren kann. Wenn aber die Freiheit, ebenso wie sie materielle Voraussetzungen hat, auch von ideellen abhängt, dann ist es notwendig, sie nach ihrer sozialstaatlichen Fundierung nun auch kulturell zu fundieren. Wird dieser Schritt für überflüssig gehalten, fürchte ich, daß die ganze Kulturstaatsdiskussion verfassungsrechtlich leerläuft, woran mir nach allem, was ich gesagt habe, nicht gelegen wäre.

Schließlich sind sowohl Herr Steiner wie auch ich mehrfach darauf hingewiesen worden, daß die Schule in den Vorträgen zu kurz gekommen sei. Ich kann dazu nur sagen, was wahrscheinlich viele Referenten vor mir gesagt haben: Es war in einer früheren Fassung des Referats vorhanden und ist dann der zeitlichen Begrenzung zum Opfer gefallen. Ich mute Ihnen aber nicht zu, das gestrichene Kapitel nachträglich doch noch anhören zu müssen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Grimm. Wir fahren in der Diskussion fort. Das Wort hat Herr Öhlinger.

Ohlinger: Ich darf mit einer Vorbemerkung beginnen. Ich habe die in diesem Kreis vielleicht etwas problematische Ehre, die Einheit einer Kulturnation zu repräsentieren, wenn stimmt, was gestern angeblich – ich habe es selber nicht gelesen – in der FAZ gestanden ist, wonach wir Österreicher der deutschen Kulturnation angehören. Ich bin mir nicht sicher, ob alle Österreicher den Bestandteil "Nation" in diesem Begriff akzeptieren würden, sicher aber den Bestandteil "Kultur". Auch wenn Herr Wimmer – aber das ist die Funktion eines Landesberichts – eher kulturelle Differenzen im Bereich der Rechtskultur aufgezeigt hat, so werden doch die Österreicher akzeptieren, daß wir einem einheitlichen Kulturkreis angehören, und ich kann daher auf die Vertiefung dieser bilateralen Dimension unseres Themas verzichten.

Ich wollte eine Frage an Herrn Grimm richten, eine Frage, die sich mit jener berührt, die Herr Böckenförde schon angeschnitten hat. Ich teile Ihre staatstheoretische Begründung eines staatlichen Kulturauftrags. Herr Grimm hat aber betont, daß dies ein verfassungsrechtlicher Kulturauftrag ist. Mir geht es um die Differenz zwischen "staatstheoretisch" und "verfassungsrechtlich". Ich sehe diese Differenz in der Justitiabilität. Es geht mir also nicht nur darum, ob man diesen Kulturauftrag in Verfassungsrecht umsetzen muß, sondern: ob man, auch wenn man ihn in Verfassungsrecht umgesetzt hat, überhaupt die normative Ebene des Rechts erreicht und nicht bei einem bloßen Programmsatz bleibt. Aber vielleicht spreche ich hier von einem typisch österreichischen positivistischen Rechtsbegriff, womit ich wieder rechtskulturelle Differenzen illustriert habe. Nicht würde ich zustimmen, daß mit der Exemplifizierung an der Rundfunkfreiheit diese Frage schon beantwortet ist, denn diese läßt sich auch anders begründen und man braucht dazu nicht die staatstheoretische Begründung eines staatlichen Kulturauftrags. Damit bin ich bei einem dritten Punkt: Wir haben in Österreich im Rahmen unserer bundesverfassungsgesetzlichen Verankerung der Rundfunkfreiheit den verfassungsrechtlich positivierten Auftrag an den Gesetzgeber, auch für ein entsprechendes kulturelles Niveau des Rundfunks Sorge zu tragen. Es heißt außerdem in diesem Zusammenhang, daß Rundfunk eine "öffentliche Aufgabe" ist, was sicherlich nicht im verwaltungsrechtlichen Sinn zu verstehen ist, aber, wie die Diskussion darüber gezeigt hat, auch eine kulturelle Dimension hat. Insofern würde ich die kulturelle Abstinenz der österreichischen Verfassung nicht ganz so sehen, wie mein Kollege Wimmer. Ich glaube, daß damit in Österreich – deutlicher vielleicht als in der Bundesrepublik - ein verfassungsrechtlicher Auftrag besteht, der auch Konsequenzen in organisatorischer Hinsicht hat, und hier würde ich Herrn Grimms Folgerungen aus österreichischer Sicht absolut zustimmen und seine Skepsis, daß privater Rundfunk dieses kulturelle Niveau beeinträchtigen kann, teilen. Bemerkenswert ist, daß in der ganzen Diskussion in Östereich dieser Aspekt bislang kaum eine Rolle gespielt hat. Insofern sind Ihre Bemerkungen, Herr Grimm, auch für uns Österreicher sehr wichtig. Danke.

Erichsen: Herr Vorsitzender, wenn Sie gestatten, möchte ich gern auf zwei Punkten insistieren, die schon angesprochen worden sind. Einerseits hat Herr Steiner in seinem Zwischenwort eine Frage nicht wieder aufgenommen, sondern nur Herr Grimm ist darauf eingegangen, und zum anderen hat Herr Grimm auch seinerseits eine, wie mir scheint, sehr wichtige Frage in seinem Zwischenwort nicht bedient.

Herr Steiner, mich hat heute morgen nach Ihrem Referat die Frage beschäftigt, von welchem Verständnis des Verhältnisses von Staat und Verfassung Sie ausgegangen sind. Wenn ich Sie recht begriffen habe, haben Sie die Grundrechte ganz auf ihren individualrechtlichen Abwehrgehalt reduziert. Bestätigt hat mir meinem Empfängerhorizont jedenfalls Herr Böckenförde, der das wohl auch so gesehen hat. Sie haben dann in der These 5 von einem "Großklima kultureller Autonomie" gesprochen, und ich muß Ihnen gestehen, daß ich gewisse Schwierigkeiten habe, diese Aussage in meinen juristischen Kategorien unterzubringen. Sie haben dann nachher davon gesprochen, daß die Bundesrepublik aus ihrem staatlichen Selbstverständnis heraus einen Kulturauftrag habe. In Übereinstimmung mit Herrn Grimm und im Gegensatz zur Auffassung von Herrn Böckenförde meine ich, daß hier der objektiv-rechtliche Regelungsgehalt der Grundrechtsnorm zu kurz gekommen ist. Ich weiß nicht, Herr Steiner, ob Sie das bewußt haben kappen wollen oder ob das nur der Breite des Themas bzw. den damit verbundenen sehr umfassenden Anforderungen an die Referenten zum Opfer gefallen ist. Ich darf nur rein vorsorglich darauf hinweisen, daß das Bekenntnis zum objektiv-rechtlichen Verpflichtungsgehalt der Grundrechtsnorm nicht zugleich eine Verpflichtung zum Gießkannenprinzip bedeutet. Lassen Sie mich indessen meine Ausgangsfrage mit der Bemerkung weiterführen, daß Sie zwar einerseits die Zuständigkeitsregelungen des Grundgesetzes für verbindlich angesehen haben, daß Sie aber andererseits den Gesetzesvorbehalt - und auch das hat ja etwas mit Zuständigkeitsverteilung, nämlich unter den Funktionen zu tun – im Hinblick auf die Kultursubventionen noch nicht einmal einer Problematisierung für würdig erachtet haben. Schließlich haben Sie auf das staatliche Selbstverständnis Bezug genommen.

Meine Auffassung, daß die Verfassung den Staat konstituiert, führt mich zu der Frage, woher dieses staatliche Selbstverständnis eigentlich kommt. Wenn es vorkonstitutionell begründet und geprägt ist, wieso ist dann die de constitutione lata verordnete föderative Struktur eine verbindliche Verteilungsmaxime im Hinblick auf den in diesem Selbstverständnis begründeten Kulturauftrag.

Herr Grimm, Sie haben den staatlichen Kulturauftrag bejaht und ihn – wie ich meine zutreffend – wesentlich grundrechtlich begründet. Herr Zacher hat vorhin schon – und darauf möchte ich noch einmal zurückkommen – darauf hingewiesen, daß diese Bejahung eine Kehrseite hat. Es stellt sich nämlich die Frage nach dem Inhalt des Kulturauftrages. Wenn ich das noch recht im Ohr habe, haben Sie gesagt, Rundfunk sei nicht das Mittel individueller Meinungsäußerung, sondern Rundfunk habe eine öffentliche Aufgabe zu erfül-

len. Welches ist denn nun die öffentliche Aufgabe? Information oder Meinung? Oder auf eine andere Erscheinung gewendet, die — wie schon mehrfach betont wurde — heute etwas zu kurz kam: die Schule. Was ist die Aufgabe der Schule? Erziehung oder Bildung? Und schließlich — auf unseren ureigensten Bereich gesehen — was ist die Aufgabe der Universität? Bildung oder Ausbildung? Ich darf gemeinsam mit Herrn Oppermann darauf hinweisen, daß hier wesentliche Bereiche in Ihren Referaten ausgespart worden sind. Ich beklage das angesichts der Weite der Themen, die den Referenten eine Auswahl abverlangte, nicht als Vollzugsdefizit, aber ich glaube, meine Herren, daß gerade die Frage nach dem Auftrag der Universität im Hinblick auf die vor uns liegenden nächsten zehn Jahre eine Herausforderung ist, die sehr nachdrückliche Aufmerksamkeit beansprucht. Ich bedanke mich.

Leisner: Meine Herren Kollegen, ich bin durch die Themenstellung kulturell verunsichert hierhergekommen. Und das war sicher der Zweck, den der Vorstand verfolgt hat. Durch die Referate bin ich noch weiter verunsichert worden, und das war auch ihre Aufgabe.

Lassen Sie mich drei Fragen ansprechen: zunächst den mehrfach bereits erörterten Kulturbegriff. Ich kann mich, jedenfalls was das Recht anlangt, nicht zu einer globalen Bestimmung des Kulturbegriffs bekennen. Im Verfassungsrecht finde ich eine solche nicht, ich glaube auch nicht, daß es sinnvoll ist, hier von "Addition" zu sprechen. Dies wäre der Einheit des Kulturbegriffs nicht angemessen, doch finden wir sektoral verschiedene, ganz unterschiedliche Regelungen vor, etwa eine Wissenschaftsfreiheit, eine Rundfunkfreiheit, eine Kunstfreiheit und vieles andere noch – das alles im Recht. Außerrechtlich mögen wir einen größeren Kulturbegriff erkennen, es mag dann unsere Aufgabe sein, in langsamer, sehr vorsichtiger Induktion die Qualität des Kulturellen in allen traditionellen Rechtsbereichen zu erkennen und daraus vielleicht eines Tages auch einen einheitlicheren Kulturbegriff oder zumindest eine gewisse Kulturqualität zu erschließen.

Davon sind wir noch weit entfernt. Wir sollten also festhalten an der bisherigen sektoralen Behandlung, nach Wissenschaftsfreiheit, Kunstfreiheit usw.

Das schließt nicht aus, daß es noch eine andere Dimension gibt, über die heute noch nicht gesprochen worden ist, eine gewisse "Vertikale der Kultur". Wohnkultur ist eben nicht nur wohnen, Eßkultur nicht nur essen. Alle Professoren mögen glauben, was sie betreiben, sei Kultur, Lehre etwa und Forschung. Vielleicht aber sind wir nur

Steigbügelhalter, helfen wir nur hinauf, vielleicht beginnt erst "höher oben" dann, in unseren Schülern, die über uns hinauswachsen, die Kultur, der Anfang der wahren Forschung, der höheren Erkenntnis. Erklären wir nicht "alles zur Kultur", wo doch vielleicht nur "die Spitzen" Kultur sind?

Ein Zweites: staatsfreie Kultur und doch Kulturauftrag. Ich muß gestehen: für mich bleibt das nach wie vor eine Ouadratur des Zirkels. Natürlich wird hier jeder Zustimmung finden, der für möglichst staatsfreie Kultur eintritt, doch ebenso natürlich wollen wir dann doch den zahlenden und fördernden Kulturstaat nicht missen. So liberal ist hier jeder, jenseits aller Parteipolitik. Doch seien wir vorsichtig! Hätte es eine solche Vereinigung vor 120 Jahren gegeben. wäre dort darüber gesprochen worden, wie es etwa mit dem Sozialstaat stehe, so wäre damals auch allgemeine Meinung gewesen: Gutes tun und Soziales - das soll der Staat allenfalls fördern: seine eigentliche Aufgabe ist das nicht. Wer weiß, wo man in 100 oder 120 Jahren angekommen sein wird, ob es da nicht selbstverständlich geworden ist, daß der Staat genauso zum vollen Kulturstaat erstarkt. wie er inzwischen zum Sozialstaat erwachsen ist, mit all iener ungeheuren Macht, die wir täglich erfahren. Dann aber ist es unser aller Aufgabe vorzubeugen, nicht jedoch in dem Sinne, daß es nichts geben soll als "freie Kultur"; vielmehr sollte es heißen: "freie Kultur in einem freien Staat" - so, wie früher die Liberalen forderten: "freie Kirche im freien Staat". Kulturfreiheit ist nicht ein Alibi, hinter dem wir uns verstecken können, um im übrigen in unserem Staat Dirigismus zu produzieren, "wenn nur die Kultur frei bleibt". Nein, die Kulturfreiheit ist immer nur so groß, wie letztlich auch die ökonomische Freiheit Raum hat und alle anderen Freiheiten auch.

Wir wollen eines nicht vergessen: In der Demokratie, von der Herr Steiner gesprochen hat, von der aber in der Diskussion vielleicht zu wenig die Rede war, steckt eine gewaltige Tendenz zur Einvernahme der Kultur als volle Staatsaufgabe. Denn wenn das Volk das peuple en miniature ist, soll dann dieses Volk nicht zugleich der Kulturträger sein, ist es denn nicht das Volk, das die Kultur schafft? Ihm gehören ja alle an, die Eliten und das "einfache Volk" – und sie sind doch vertreten im Parlament, warum sollte dann dieses Parlament nicht Kulturstaatlichkeit betreiben? In der Demokratie liegt diese Virtualität – wir müssen auf der Hut sein, daß hier nicht dasselbe geschieht wie in der Sozialstaatlichkeit.

Dritte und letzte Frage: Vielleicht sollten wir uns noch mehr Gedanken machen über die Formen der Kulturförderung, insbesondere über die einzusetzenden Organe. Ich sehe hier eine ganz eigentümliche Gewaltenteilung. Wer wird tätig? Zunächst einmal die von

Herrn Steiner angesprochene Bürokratie. Ich teile Ihre Auffassung, Herr Steiner: Immer nur von der Kulturfeindlichkeit der Bürokratie zu sprechen, ist abwegig. Das wissen wir nicht nur als Bayern, sondern vor allem aus der preußischen Kulturverwaltung, was an großem Liberalismus von Ministerialbeamten geleistet worden ist, gerade weil sie nichts verstehen wollten und weil oft Einfalt die schönste Kultur erblühen läßt. Warum sollten wir das so zurückdrängen? Dies ist doch eine Gewalt, die im kulturellen Bereich tätig sein darf, weil sie gerade durch ihre Distanz Freiheit verbürgt – ganz einfach deshalb, weil der Beamte in erster Linie Karriere machen will; Karriere aber durch Kulturgestaltung – da wird man nicht weit befördert.

Die zweite Instanz ist der Gesetzgeber. In seinem großen Förderungsrahmen argwöhnen wir rasch Dirigismus. Doch wir sollten auch diese Gefahr nicht überschätzen. Gesetzgebung ist, gerade im kulturellen Bereich, stets doch nur eine große Rahmengesetzgebung, zu sehr ins einzelne kann sie nie gehen. Und gerade die Gewaltenteilung zwischen der austeilenden Verwaltung und der rahmensetzenden Gesetzgebung ist durchaus freiheitsgünstig.

Bedenklicher scheint mir eine "dritte Gewalt", verkörpert durch die "Jury" – im Grunde sind es "Zünfte", die "Notabeln", man mag das auch "den Sachverstand" nennen. Ist das nun der Weisheit letzter Schluß - zu dezentralisieren, "die Kultur" aus den Händen der Ministerialbeamten zu nehmen, aus den Händen des Volkssouveräns und der Gewählten des Volkes, um sie ienen Schriftstellerverbänden, ienen Malervereinen zu übertragen, die dann ihre Notabeln in die Juries hineinstützen, jenen Wissenschaftsförderungsorganen. in denen wir als Kollegen über andere Kollegen, Freunde und Feinde, schöne Gerichte abhalten? Ich kann darin, wenn es übersteigert wird, keinen Fortschritt sehen. Dies ist kein Zeichen der Freiheit. sondern Neokorporativismus. Die "Macht der Jury" muß also in engen Grenzen bleiben. Das Vierte und Letzte, und hier sollten wir doch auch einmal Demokraten sein, das darf vielleicht sogar ich in diesem Kreise sagen: Den "Betroffenen", den "Konsumenten" muß mehr Raum gewährt werden. Wenn eine Oper von Wagner ständig ausverkauft ist, eine andere - wenngleich modernere - ständig vor leerem Haus gespielt wird, warum sollte das denn nicht auch ein plébiscite de tous les jours bedeuten, warum sollten wir denn so viel intelligenter sein im Namen des Elitären als die vielen Mitbürger wo doch so vieles gegen elitäre Kultur ständig vorgebracht wird? Die Applausfunktion des Publikums, die Konsumfunktion, das alles hat doch seine kulturfördernde Bedeutung.

Diese vier Gewalten: Die Exekutive, die Legislative, unsere Notabeln, die wir ja nicht missen wollen, weil wir teilweise selbst solche

sind oder werden wollen, und schließlich das Volk – nicht ganz zu vergessen –, das alles zusammen kann und soll "Kulturgewalt" ausüben, es fragt sich nur, in welcher Mischung, in welcher Gewaltenverschränkung. Da helfe uns der Glaube eines Rousseau: Wir werfen die zerschnittenen Glieder in die Luft, dann wird uns die Kultur schon vom Himmel in die Hände fallen.

Kirn: Ich möchte Herrn Leisner weitgehend zustimmen, wenn ich es auch leider nicht so brillant ausdrücken kann wie er. Aber dafür beginne ich lateinisch: omnis definitio periculosa – namentlich die Definition der Kultur. Ich frage mich: Dürfen wir auf einer Juristentagung vom Begriff der Kultur oder sollten wir nicht lieber vom Begriff von Recht und Staat ausgehen? Und wenn wir schon vom Kulturbegriff ausgehen, dann müssen wir uns entschieden an die These 7 von Herrn Steiner halten: Das Grundgesetz ist kein kulturverfassungsrechtliches Gesamtkunstwerk. Sie steht, wie mir scheint, in klarem Widerspruch zur These 11 von Herrn Grimm, wonach aus der Menschenwürde zu folgern sei, daß das Grundgesetz dem Staat einen Kulturauftrag erteilt. Ich meine, wenn wir vom Begriff des Staates und des Rechts ausgehen, worin unsere eigentliche Legitimation als Juristen liegt, dann müssen wir uns erinnern, wie Hermann Heller die Grenze gezogen hat: Er hat gesagt, der Staat ist nicht zusammengesetzt aus ganzen Menschen, sondern aus menschlichen Leistungen. Staat und Recht sind Produkte menschlicher Leistung und enthalten nicht ganze Menschen. Aber genau in diese Gefahr, den Staat aus ganzen Menschen zusammengesetzt zu sehen, kommt man, wenn man vom Kulturbegriff in dem Sinne ausgeht, wie Herr Grimm, der einen Ganzheitsbegriff bildet, schön historisch abgerundet, und diesen dann auf die gesamtgesellschaftliche Organisation und ihren souveränen Vermittler, eben den Staat, überträgt. Wenn wir die Nüchternheit, die wir als Juristen doch haben sollen, zugrunde legen, dann müssen wir fragen, wie kann Staat und Recht, in welchen Formen können Staat und Recht in der Gesellschaft wirken?

Wir sind uns wohl darüber einig, daß es hier prinzipiell zwei Möglichkeiten gibt. Bei der prospektiven Einwirkung, also im Fall von Planung und Vorsorge, hat letztlich die Bürokratie das Sagen: Hier muß ich nun Herrn *Leisner* widersprechen, wenn er meint, daß die Bürokratie Kulturaufträge deshalb richtig erfüllen könne, weil sich auch hier das Prinzip der sachlichen Objektivität als distanzierend auswirke. Dies geht bei den problematischen Beurteilungen und Entscheidungen im kulturellen Bereich gerade nicht mehr, weil sich der Ministerialbeamte in diesem Bereich auch als Mensch angespro-

chen fühlen muß. Es geht auch zweitens nicht mehr, weil unsere Hinterfragungsformen und -techniken so weit fortgeschritten sind – ich denke z. B. bei der Einstellung von Lehrern –, daß der ideelle weltanschauliche Horizont heute zur Rechtsfrage gemacht wird. Die Distanz des positiven Rechts geht dabei aber verloren.

Die andere Form, in der Recht auftritt, ist das Gesetz mit seiner Zwangssanktion im Einzelfall, Ich meine, daß beide Formen, die bürokratische Art der Verwaltung und die gesetzliche Zwangssanktion im Einzelfall, an die Staat und Recht notwendig gebunden bleiben, den Formen der Kultur immer entgegengesetzt sind. Rechtsformen wirken in der Kultur nicht, sondern Kultur muß vom Staat aus durch indirekte Impulse beeinflußt werden. Sobald direkte Eingriffe dieser Art erfolgen, wirken sie desorganisierend. Aus diesem Grunde scheint es mir sehr wesentlich, daran festzuhalten, daß die Grundrechte Abwehrrechte sind. Gerade in diesem Bereich muß gesichert werden, daß kulturelle Entfaltungsmöglichkeiten gegen staatliche Eingriffe verteidigt, daß sie nicht auf soziale Nützlichkeit, auf politische Verträglichkeit usw. hinterfragt werden. Nur das reinste, abstrakteste Hausrecht ist hier die richtige Form: Ich mache meine Türe zu und lasse keinen Befrager, keinen Blockwart und niemanden außer den Mitgliedern des Streichquartetts herein, mit denen ich Mozart spielen will – oder auch überhaupt niemanden, wenn ich die Sportschau im Fernsehen ablaufen lasse. Die eine Freiheit ist gebunden an die andere und dazu bedarf es der ganz abstrakten, negativen Auslegung der Grundrechte.

Ich halte es für falsch, wenn man die inhaltliche Substanz des Grundrechts der Menschenwürde ins Positive hinein ausweitet und dabei das Problem der Formen des möglichen Staatshandelns übersieht. Nach meinem Eindruck hat Herr Grimm hier zu historisch argumentiert. Er wies darauf hin: Einerseits hat die Kultur eine Integrationsfunktion für den Staat, andererseits der Staat eine Ordnungsfunktion für die Kultur. Dieses Harmoniemodell ist aufgeklärt-absolutistisch: Der Staatsbürger soll nicht nur wissen, daß der Herrscher und die Regierung klug sind, sondern auch, daß sie schön sind. Aus der Kunst, der Kultur, dem Bereich des schönen Scheins. soll nichts in die Staatssouveränität hineinspielen, was kritisch oder spaltend wirkt, vielmehr soll wechselseitige Integration stattfinden. Dies haben wir doch gestern im Schloß Augustenburg gesehen: Die Serenissimi im Hermelin, vom Hofmaler gemalt, damit der Untertan sehe: Der Herrscher ist nicht nur klug, sondern auch schön. Wenn ich dagegen heute unbefangen auf den wirklichen Zustand unserer Kultur hinschaue, dann sehe ich nichts von alledem, was mit staatlichen Integrationsaufgaben verbunden ist.

Wir müssen hier klare Begriffe bilden und dürfen uns nicht der üblichen Sprachschlamperei hingeben. Wir müssen vielmehr aus dem Kulturbegriff das ausschalten, was im Grunde genommen nur wirtschaftliche Verwertungsmechanismen sind. Man kann natürlich auch vom "Kulturbeutel" sprechen und den Sack meinen, in dem man seine Zahnbürste und seinen Rasierapparat verpackt. Ist das aber eine seriöse Begriffsbildung? Wenn Sie sich die neuen Medien und dasjenige anschauen, was zukünftig über die 30 Kanäle flimmern wird und das Kultur nennen, dann scheint mir die Spannweite des Begriffs doch reichlich weit. Das wirtschaftlich Bedingte müssen wir ausschalten aus dem Kulturbegriff, um sehen zu können, wo in der Kultur menschliche Individualität sich heute geistig geltend macht. Das ist in der Kunst, das ist sicherlich in der Schule der Fall, in mancherlei Rebellion: in mancherlei chaotischen Formen tritt das auf, und da liegt eigentlich für uns die Herausforderung. Wir müssen uns fragen, wie denn diese chaotischen Erscheinungsformen in eine sozial verträgliche Form überführt werden können. Das geht meines Erachtens nicht innerhalb der Staatssouveränität, sondern da müssen wir andere Formen finden, wie z. B. in den USA, wo das Kulturleben auf freieren Füßen steht als bei uns, wo freie Schulen, freie Hochschulen die Regel sind. Dort kann Universalität sich bilden als eine soziale Individualität, eine Gruppenindividualität, und dieses Bewußtsein ist in den amerikanischen Universitäten wirklich vorhanden. Sie fühlen sich als Gruppenindividualitäten, zusammengesetzt aus kulturellen Leistungen freier Menschen, aber ohne den Anspruch, daraus eine Kulturverwaltung oder gar eine Kulturverfassung im Rahmen der Staatsverfassung als abgeschlossenes, ganzheitliches Harmoniemodell verkörpern zu wollen.

Vorsitzender: Herr Heckel möchte einen unmittelbaren Beitrag zu diesen Ausführungen von Herrn Kirn liefern. Ich ziehe diese Wortmeldung daher vor.

Heckel: Es dürfte für den Fortgang der Debatte hilfreich sein, wenn wir uns an das Problem, ja an die Notwendigkeit der Differenzierung erinnern. Kultur in einer so fortentwickelten kulturellen Situation, wie wir sie im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts haben, ist ja sehr stark individualisierte und differenzierte Kultur. Und Differenzierung scheint mir auch das einzige rechtlich gebotene und förderliche Mittel zur Lösung der kulturverfassungs- und -verwaltungsrechtlichen Problematik zu sein. Ich habe den Eindruck, daß das Thema hier seine Gefährlichkeiten hatte, indem es beide Referenten zu einer Generalisierung verleitet hat und damit zu einer Verzeich-

nung richtiger Teilaussagen in ihrer Verallgemeinerung. Und in der Diskussion hat sich dieser Eindruck verstärkt.

Ich möchte auf der Linie von Herrn Leisner sehr stark dafür plädieren, daß man den juristischen Kulturbegriff von den allgemeinen kultursoziologischen und kulturphilosophischen Aussagen differenziert hält, und daß man sodann die verschiedenen Bereiche und Sektoren des Kulturverfassungs- und -verwaltungsrechts getrennt und in scharfer Antithetik behandelt. Das schwierigste Problem ist andererseits die Komplementarität dieser Sektoren.

Schon der historische Rückblick, Herr Grimm, wirft die Frage auf, ob nicht alle Ihre vier Modelle, die Sie in der Geschichte durchgemustert haben, heute noch existent sind. Ich sehe sie auch z. T. schon längst vor 1750 verwirklicht. Seit der Renaissance – Herr Kaiser hat es ja gesagt – gibt es schon eine säkular emanzipierte bürgerliche Kultur, vor allem in den Städten, nicht nur in den Niederlanden. sondern auch in unseren deutschen Reichsstädten sowie in den bedeutenderen Landstädten. Wir haben ferner eine starke aristokratische Kultur, denken wir nur an die Porträtmalerei. - Dann werden seit dem 19. Jahrhundert diese durchaus verschiedenen Modelle kombiniert: 1. Die Trennung von Staat und Gesellschaft sowie die Befreiung der Kultur in die Eigengesetzlichkeit und in die Autonomie ist damals eine liberale Großleistung gewesen, die wir noch heute bewahrt haben und die auch durch die Grundrechtsinterpretation weiterhin geschützt werden muß. 2. Dies gilt auch dort, wo statt der Trennung zusätzliche staatliche Förderungen unumgänglich geworden sind, um die Realisierungsmöglichkeiten für diese staatsfreie Kultur zu erhalten. 3. Aber daneben haben wir – einst wie jetzt – doch auch die ganz "utilitaristische" Kulturförderung durch den Staat z. B. bei der Einrichtung von Ingenieurschulen und anderem. Das ganze Schulwesen ist, wenn Sie so wollen, auf das Utilitaristische abgestellt; es muß dies auch sein zum Nutzen der einfachen Leute und zur Befriedigung der allgemeinen elementaren Lebensbedürfnisse. Nur jenes ("eigentliche") kulturstaatliche Modell der Autonomie (d. h. der rechtlichen Abgrenzung autonomer Lebensbereiche) aber hatte in den 20er Jahren - ich denke an Rudolf Smend -Anlaß gegeben zu jener institutionellen Betrachtung der Grundrechte, die nicht mit personalen Freiheitsrechten im Gegensatz stehen müssen; wir sehen ja an der Universität, daß Individualgrundrechte und institutionelle Garantien gar nicht voneinander geschieden werden sollen. Und schließlich: 4. Eine gewisse dirigistische Komponente wird ein Kulturstaat gar nicht entbehren können, ein demokratischer Kulturstaat noch viel weniger. Herr Steiner, Sie haben an die Verantwortung der kulturstaatlichen Entscheidung der Verwaltung appelliert, die durch das Jury-Wesen bedenklich verflüchtigt wird. In der Tat, diese dirigistischen Momente sind auch vorhanden.

Die Komplementarität dieser Formen ist daran zu erkennen, daß der Staat, etwa durch die Schulen, zunächst einmal ausbilden muß, um dann den Bürger instand zu setzen, sich staatsfrei kulturell zu entfalten. Das alles zeigt den Zusammenhang dieser z. T. kontrastierenden Modelle.

Mit Herrn Steiner bin ich insoweit einig, als die Auswertung der Grundrechte gerade den Versuchungen zu einem übermäßigen Staatsdirigismus oder Staatskulturbetrieb entgegentreten soll, welcher ja gerade durch die Aufwertung von Grundrechten zu Anspruchsrechten bewirkt wird. Wenn Sie deshalb aus Art. 5 GG nicht die Kulturstaatlichkeit und den Kulturauftrag schlechthin ableiten können, so möchte ich dies bejahen. Aber Art. 5 GG hat nicht nur seine spezifischen Bezüge für die schaffende Kultur, sondern auch für die Ausstrahlung und Wirkung des Kunstwerks (Denkmalschutz!) und auch der wissenschaftlichen Publikation. Es geht hier nicht um ein bloßes "Großklima" (These 5); wir müssen in diesen Zusammenhängen den grundrechtlichen Schutz auch über das rein personale Tätigwerden hinaus geben und gewisse institutionelle Momente erhalten.

Darf ich schließen mit der Frage, Herr Steiner, ob nicht ein gewisser Bruch in Ihrer Argumentation liegt zwischen den Thesen 5 und 6 auf der einen Seite und 17 auf der anderen Seite? Die Herausnahme der Kulturstaatlichkeit aus der zu engen Grundrechtsbindung haben Sie doch auch, wenn ich mich nicht verhört habe, damit gerechtfertigt, daß der Staat Qualität zur Programmkompetenz besitzen müsse (These 16) und daß es deshalb Kunstförderung nach Qualitätsmaßstäben auch differenziert geben muß. Wenn man dem zustimmt, dann meine ich, ist die These 17 viel zu eng, in der Sie die Kulturförderung doch wieder auf Gleichheitsgesichtspunkte anhand der Ordnungswahrungsgrenze beschränken: Alles, was nicht polizeiwidrig ist, müsse gleichmäßig gefördert werden. Das will mir nun gar nicht einleuchten, und das halte ich auch für kaum vertretbar. Die Kulturstaatlichkeit verlangt Differenzierung neben der "breiten" Kultur, die dem Unterhaltungsbedürfnis dient. Ich würde übrigens den Ausdruck "demokratische Kultur" hier vermeiden, Herr Häberle. Es geht um die Förderung von Spitzenkultur und Spitzenleistung. Wir blamieren uns vor den Nachbardisziplinen unsterblich, wenn wir dies vergessen und durch unsere Interpretation zur Nivellierung zwingen.

Hoffmann-Riem: Beide Referenten haben dem Verhältnis von Kulturstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit einige Nebensätze gewid-

met, aber vermutlich mit Bedacht eben nur Nebensätze. Erlauben Sie mir, noch weitere Nebensätze anzufügen, wenn auch mit anderem Akzent, als sie aus den entsprechenden Hauptsätzen herausklangen, die Herr *Leisner* eben formuliert hat.

Es besteht vermutlich kein Streit darüber, daß Kultur- und Sozialstaatlichkeit schon seit immer in einem Spannungsverhältnis gestanden haben. Die Nutzung von kulturellen Angeboten und Bildungsmöglichkeiten war schon immer Ausdruck abgestufter Privilegien, von Privilegien allerdings, die durch das moderne Schul- und Medienwesen jedenfalls ein Stück abgebaut werden konnten. Meine große Sorge, die ich hier äußern möchte, besteht darin, daß dieser Abbau von Privilegien in der Zukunft wieder rückgängig gemacht werden könnte. Insofern möchte ich nicht auf den Rundfunk eingehen, wohl aber doch einige Fragen zu dem gesamten Komplex der neuen Medientechnologien und ihrer Nutzung äußern. Es mag Ihnen – angesichts mancher optimistischer Zukunftsvisionen – paradox erscheinen, wenn ich Anhaltspunkte dafür sehe, daß die neuen Technologien in diesem Sinne einen kulturellen Rückschritt bewirken könnten.

Ich möchte – statt vieler – nur drei Sorgen bezeichnen, die nach meiner Auffassung durch die Medientechnologien ausgelöst werden. Ich gehe davon aus, daß Kultur der Kommunikation bedarf. Vielfach geäußert wird die Befürchtung – unterstützt durch empirische Anhaltspunkte -, daß die neuen Medientechnologien und ihre Nutzung bei weiten Bevölkerungskreisen zu einem Abbau der Fähigkeiten zu einer persönlichen Kommunikation führen werden. Zweitens: Kulturteilhabe erfolgt schwerpunktmäßig in der Freizeit. Die mit den neuen Medientechnologien verbundenen inhaltlichen Angebote und die Art ihrer Nutzung können die Gefahr begründen, daß weite Bevölkerungskreise nur noch zu einer rein passiven Freizeitnutzung befähigt sein werden und damit nicht nur in die vielerorts beklagte politische, sondern auch in kulturelle Apathie verfallen. Drittens: Es besteht die Gefahr der Ausweitung der Wissens- und Kulturkluft in der Gesellschaft. Diese These ist nach vorliegenden Untersuchungen auch im Hinblick auf die Nutzung neuer Medientechnologien durch die Publizistikwissenschaft empirisch erhärtet worden.

Wenn ich diese drei Gefahren bezeichne, so möchte ich nicht verschweigen, daß die Verwirklichung dieser Gefahren nicht unausweichlich ist — ich bin kein Technologiefeind. Es gibt auch Chancen in diesen Technologien. Aber hierfür ist vorbeugende Strukturvorsorge notwendig. Insofern kommt unausweichlich auch der Staat zum Zuge. Eine Voraussetzung dafür, daß solche Gefahren vermieden werden, ist, daß der Staat seinen Auftrag zur Kulturvorsorge

auch durch die Schaffung struktureller Rahmenbedingungen erfüllt, die Vorkehrungen dafür schaffen, daß solche Gefahren nicht verwirklicht werden. An solchen unverzichtbaren Vorkehrungen wird es fehlen, wenn die Technologien einer vornehmlich kommerziellen Nutzung zugeführt werden. Sozialstaatliche Kulturvorsorge wird nur dann gelingen, wenn der Vorrang des Kulturellen vor dem Ökonomischen gewahrt bleibt. Dieses war – glaube ich – eine besonders wichtige Botschaft der Ausführungen von Herrn *Grimm*, insbesondere am Schluß seines Beitrags.

Isensee: Wenn sich Juristen von ihrer trockenen, exakten Begrifflichkeit erholen wollen, dann reden sie von Kultur. Wer "Kultur" sagt, hat notwendig Niveau. "Kultur" unterscheidet nichts und tut niemandem weh. Jeder kann sich etwas anderes vorstellen, aber jeder denkt an etwas Angenehmes. Das Wort kann unterschiedliche Bedeutungen annehmen, wie die Referate und Diskussionsbeiträge gezeigt haben: ganzheitlich oder sektoral, anspruchslos oder anspruchsvoll, egalitär oder elitär, sub oder super, ästhetisch, politisch oder sozial — aus dem Füllhorn des Wortes quillt, was man gerade braucht. "Kultur" ist kein juristischer Begriff. Es ist überhaupt kein Begriff, der durch Wort plus Sinn konstituiert wird, sondern ein Wort, dem heterogene Begriffe zugeordnet werden.

Ich staune über die Verwegenheit der Professorenkommission "Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge", die kürzlich dafür plädiert hat, eine "Kulturklausel" in das Grundgesetz einzufügen. Die Pflicht des Staates, "die Kultur" (was immer das sei) zu schützen und zu pflegen, soll an der prominentesten Stelle des Verfassungstextes fixiert werden, und zwar innerhalb der Vorschrift des Art. 20 GG, deren Grundsätze der Verfassungsänderung entzogen sind. Es kann dahinstehen, ob die Aufnahme der Kulturklausel in das Grundgesetz die Staatsstrukturnorm anreichern oder antasten und ob sie ein verfassungsredaktionelles Bepackungsverbot verletzen würde. Auf jeden Fall aber müßte ein grundgesetzlicher Kulturauftrag den Anwendungsbereich des Widerstandsrechts ausweiten, das die Ordnung des Art. 20 GG im Falle der äußersten Gefahr absichern soll. Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten würde also förmlich dazu aufgefordert, das neue, sinnvariable Schutzgut des Widerstandsrechts zu definieren und das zu leisten, was amtliche Interpreten so wenig werden leisten können wie heute die Staatsrechtslehrervereinigung. Entsprechendes gilt übrigens auch für den Umweltschutz, der ebenfalls zur Aufnahme in den Art. 20 GG ansteht.

Ich räume ein, daß diffuse Phänomene durch diffuse Begriffe manchmal adäquat repräsentiert werden. Das spricht für einen "Kultur"-Begriff im Rahmen der Verfassungstheorie, nicht aber im Rahmen der Verfassungsjurisprudenz oder des Verfassungsgesetzes. Heute besteht freilich eine Tendenz der Verfassungstheorie dazu, das Verfassungsrecht zu überwältigen und ihre Begriffe ("Kultur", aber auch "Integration") als juristische Begriffe auszugeben.

Jetzt möchte aber auch ich meinen privaten Kulturbegriff aus der Tasche ziehen und nach einem verfassungstheoretischen, zugleich auch praktisch bedeutsamen Aspekt des Kulturstaates fragen: Hat der Staat des Grundgesetzes das Recht zu ästhetischer Selbstdarstellung? Die heute praktizierte und anerkannte Form der Selbstdarstellung, die Öffentlichkeitsarbeit, vollzieht sich über Wörter. Staatlichkeit existiert wesentlich in Wörtern. Wo aber ist das Bild des Staates, die Sichtbarkeit in einer Staatsarchitektur?

In der Bundesrepublik gilt als Dogma, das möglicherweise auf die Frankfurter Schule zurückgeht, daß der Demokratie Herrschaftsarchitektur, Einschüchterungsarchitektur, wesensfremd sei. Die Folge: die demokratische Staatlichkeit birgt sich in Gehäusen, die privaten Bürogebäuden gleichen, und versteckt sich so vor den Bürgern. Das Bundeskanzleramt geriert sich wie eine Sparkassen- und Girozentrale oder wie die Dependance eines Versandhauskonzerns. Gewollt oder ungewollt stellt sich die Bonner Demokratie als ein Dienstleistungsunternehmen dar, eines von vielen der Gesellschaft, Damit aber macht sie sich als Demokratie unsichtbar. Sie meidet Publizität. Sie vertut die Chance. Wahrzeichen zu schaffen, in denen sich das Volk wiedererkennen kann. Die demokratische Republik bedarf der ästhetischen Repräsentation. Das wußten die alten Stadtrepubliken Europas, die sich ihre Rathäuser bauten; und das wissen Demokratien mit Tradition wie die Vereinigten Staaten und Demokratien ohne Tradition wie junge Entwicklungsländer, die sich repräsentative Parlaments- und Regierungsgebäude errichten.

Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer erlebte gestern abend eine kulturelle Selbstdarstellung der Bonner Republik: den Empfang des Bundespräsidenten in Schloß Brühl. Der Bundespräsident repräsentierte das Gemeinwesen durch seine Rede. Doch die Repräsentation durch Wörter wurde überhöht durch den Schauplatz des Empfangs, das Schloß der Kölner Kurfürsten. Das Schloß bot Festlichkeit und Atmosphäre. Die glanzlose, unsinnliche Bonner Republik borgte sich Glanz von der Staatsarchitektur des aufgeklärten Absolutismus. Der barocke Kulturstaat ermöglichte ästhetische Repräsentation. Die Staatsidee, die sich im Schloß verkörpert, lebt nicht mehr. Aber die Versinnlichung dieser abgestorbenen Staatsi-

dee hatte noch die Macht, die nachgeborenen republikanischen Erben im Zusammensein mit ihrem Staatsoberhaupt zu beflügeln.

H. P. Ipsen: Ich komme aus der Lüneburger Heide, von der ein französischer Reisender, dessen Identität ich immer noch nicht ermittelt habe, berichtet haben soll, dort lebe ein wilder Volksstamm, "un tribus sauvage, nommé Heidschnuckis". Mein danach kulturloser Wohnsitz hat mich aber nicht ganz von Hamburg gelöst, wo kulturell einiges vor sich geht, er hat mich auch bereichert durch bestimmte kulturelle Vorgänge in meiner Regierungsstadt Lüneburg (Neuwahl eines Museumsdirektors).

Diese Erfahrungen veranlassen mich, Bemerkungen zu machen zu den Leitsätzen 5 und 15 von Herrn Grimm (zu 5 in bezug auf das vierte, eben angesprochene Modell dirigistischer Art, das gewisse Einwirkungen zuläßt) und zur These 15, zu der Herr Grimm eben in seiner Zwischenbemerkung noch einmal hervorgehoben hat, staatliche Kultursteuerung habe frei zu sein von politischen Motiven, frei von kultur-externen Einflüssen. Entsprechendes gilt zu Herrn Steiners These 6, es sei im kulturellen Bereich eine autonom sich entfaltende Sach- und Wesensgesetzlichkeit anzuerkennen, und (These 16) das Demokratiegebot liefere keine Legitimation für die Entfaltung eines kulturellen Demokratieprinzips. In diesem Zusammenhang zu der Bemerkung von Herrn Häberle. Demokratisierung des Kulturellen sei doch eine sehr positiv zu beurteilende Angelegenheit: Es ist eben fragwürdig, was in diesem Sinne "kulturell" bedeutet. Ich denke dabei an hamburgische Erfahrungen mit der sog. Stadtteil-Kulturpflege.

Meine Bemerkungen gelten - auch nach der Empfehlung von Herrn Leisner – für einen ganz bestimmten Sektor, denn ich pflichte ihm darin bei, daß unsere verfassungsrechtlichen Ableitungen, Folgerungen, Kategorisierungen den Kulturbegriff nicht global erfassen können, sondern es notwendig ist zu spezifizieren. So beziehe ich mich zu dem Thema der Kunstfreiheit, auf die es mir hier ankommt. auf Art. 5 Abs. 3. Ich frage mich, ob nicht zwischen Ausübung von Staatsmacht, wie sie heute unter unseren pluralistischen Verhältnissen in die Hände von "Machthabern" einschließlich ihrer Bürokraten gelegt ist, ob zwischen derartigen Potenzen und Kompetenzen auf der einen Seite und den Anforderungen, im künstlerischen Bereich autonom nach der Kunstgesetzlichkeit zu befinden, auf der anderen Seite eine mögliche Widersprüchlichkeit angelegt ist, ob also die staatliche Macht einschließlich der Bürokratie im Kunstbereich Entscheidungen zu treffen vermag, die durchweg der Kunst adäquat sind, oder ob darin nicht Gefahren liegen.

Ich komme zur Annahme eines Spannungsverhältnisses insbesondere für Einrichtungen, die nicht wie die Universitäten körperschaftlich organisiert sind und die in ihren Gliederungen, etwa in den Fakultäten, eine gewisse eigene Entscheidungsmacht oder iedenfalls Mirwirkungsbefugnisse besitzen. Ich denke vielmehr an Einrichtungen, die anstaltlich organisiert sind, also Museen oder Kunstsammlungen und an die Position der diesen Einrichtungen vorstehenden Leiter, also des Museumsdirektors, des Direktors einer Kunstsammlung, einer Kunsthalle, wie sie in Hamburg heißt, und komme damit zu der Frage, in welcher Weise sich in diesen vom Staat in ihre Position berufenen Amtsträgern die Kunstfreiheit realisieren kann unter möglichen Einwirkungen jener politischen Machthaber. Ich komme darauf, weil in Hamburg seit 1973 ein Modellversuch einer Mitbestimmung in den Museen und in der Kunsthalle läuft. In der ersten Phase bis 1980 entschied ein paritätisch aus Wissenschaftlern und Gruppenvertretern des Verwaltungs- und technischen Personals zusammengesetzter achtköpfiger Museumsrat in allen wesentlichen Fragen, so auch der Anschaffungs- und Ausstellungspolitik. Im zweiten Modellauf ist diese paritätische Mitbestimmung zugunsten eines gewissen Übergewichts der Wissenschaftler abgeschwächt worden. Wenn es auch danach nicht zur letzten Entscheidung kommt, wird auf Grund dieser nicht-gesetzlichen Verwaltungsregelungen die Entscheidung der Verwaltung, letztlich dem zuständigen Senator vorbehalten.

Ich sehe darin in bezug auf die Wahrnehmung der Kunstaufgabe solcher Einrichtungen eine Gefährdung dessen, was Art. 5 Abs. 3 grundrechtlich gewährleistet, und zwar nicht subjektiv-individuell zugunsten des einzelnen Museumsleiters qua Person, sondern in seiner Stellung als Direktor einer Einrichtung, der als solcher diese Freiheit zukommen muß. Und deshalb meine Bedenken aus Art. 5 Abs. 3 (vgl. DVBl. 1982, S. 112 ff.), von denen ich im Gespräch hörte, daß der Herr Erstreferent sie nicht teilt, weshalb ich ihn gern hier noch einmal anspreche.

Püttner: Ich möchte mich zunächst bedanken bei den beiden Referenten, von denen ich viel gelernt habe. Allerdings schien mir, Herr *Grimm* und Herr *Steiner*, das Bild am Schluß, im ganzen gesehen, doch etwas zu harmonisch. Man kann beobachten, daß in dem munteren Volk der Kulturbeflissenen und Kulturschaffenden es große Enttäuschungen gibt, wenn jemand bei der Kulturförderung das schlechte Los gezogen hat; und das passiert leider vielen. Förderung ist immer selektiv; unsere Kulturförderung ist ausschließlich eine Kette von Ungleichbehandlungen. Anders geht es auch nicht; aber

wer ungleich behandelt wird im negativen Sinne, wer nicht zum Zuge kommt, der würde das Bild vielleicht doch ein wenig anders zeichnen als Sie.

Aber das nur vorweg - ich möchte eigentlich einen anderen Punkt ansprechen: Pluralismus und Integration. Mir scheint dies beides in einem Spannungsverhältnis zu stehen, das nicht leicht aufzulösen ist. Wenn es wirklich in den grundsätzlichen Fragen .. Kultur und Kulturstaat" Pluralismus geben soll, dann müßte man ein Nebeneinander von Kulturen dulden können und dulden wollen. Mir ist aber aufgefallen, daß in dem Schweizer Beitrag von Herrn Fleiner in puncto Kultur gerade das Moment der Integration stärker betont wurde; mir scheint, daß das bei uns auch so ist. Ich nenne Ihnen zwei Prüfsteine, die in den Referaten noch nicht angeklungen sind. Erster Prüfstein: Wie halten wir es eigentlich mit den kulturell andersgearteten Ausländern? Da stehen wir, soweit ich sehe, ziemlich hart auf dem Standpunkt des Integrationszwangs, wenn ich das richtig sehe. Die Ausländer sollen mehr oder weniger genötigt werden, sich bei uns zu integrieren. Jedenfalls ist das bisher die amtliche Politik gewesen, und diese hat sich gerade auf das Kuturelle bezogen, jedenfalls auf den Bereich Schule. Ich erinnere mich an die Ablehnung der Gründung griechischer Privatschulen in Frankfurt, wo in aller Deutlichkeit gesagt wurde, daß solche selektiven Tendenzen nicht geduldet werden könnten, daß unsere Kultur den Maßstab bildet. Es mag sein, daß das nicht überall so ist, sondern daß dies ein Einzelfall war; immerhin halte ich es für einen Prüfstein. Ich möchte noch hinzufügen, daß auch ganz allgemein, wenn es um die Kultur im ganzen geht, offenbar Integration als oberster Wert gilt und nicht Pluralismus. Im Detail natürlich, wenn es darum geht, ob jemand mehr rot oder mehr grün malt, dann wird Pluralismus gewährt: jeder darf ein bißchen anders. Aber in den Grundsätzen liegt der Ton auf Integration.

Den zweiten Prüfstein, der in meinen Augen noch wesentlich delikater ist, möchte ich hier auch ansprechen, nämlich die Frage: Wie ist es eigentlich mit unserer gespalteten Staatlichkeit in Deutschland im Verhältnis zur Kultur? Bisher habe ich immer als ungeschriebene These im Gedächtnis behalten, daß wir von einer einheitlichen deutschen Kultur nach wie vor ausgehen, auch nachdem die Staatlichkeit jetzt nicht mehr eine einheitliche ist, sondern leider eine gespaltene. Es stellt sich also für mich die Frage, wie es sich damit eigentlich verhält, wenn Kultur und Staat, wie das in den Referaten manchmal anklang, so sehr eng verbunden sind? Dann müßte es ja in Deutschland zweierlei Kulturstaatlichkeit geben und vielleicht auch zweierlei Kultur. Wenn dagegen die Distanz betont wird, dann könnte es so

sein, wie man es wohl im allgemeinen bisher – so meine ich – gesehen hat, nämlich daß nach wie vor eine deutsche Kultur besteht, ungeachtet der unterschiedlichen Staatlichkeit. Ich wäre dankbar, wenn Sie dazu noch ein Wort sagen könnten.

Vorsitzender: Danke, Herr Püttner. Nun ein Direktbeitrag von Herrn Häberle.

Häberle: Herr Vorsitzender, erlauben Sie bitte unmittelbar eine Bemerkung zu Herrn H. P. Ipsens großem Votum sowie einen "Spätschuß"-Versuch zu Herrn Isensee. Verehrter Herr Ipsen, ich stimme Ihnen darin zu, daß man dem Hausmeister des Hamburger Museums in bezug auf die Anschaffungspolitik kultureller Gegenstände keine Mitbestimmungkompetenz geben kann. Ich darf aber daran erinnern, daß in viel größerem und in einem anderen Zusammenhang die lebendige Beziehung zwischen Demokratie und Kultur auf eindrucksvolle Weise manifest wird: In der Schweiz fand in den 60er Jahren eine erfolgreiche Volksabstimmung über die Frage statt. ob eine sehr teure Sammlung von Bildern *Picassos* zu erwerben sei. Das Schweizer Volk in Basel-Stadt votierte für den Erwerb; in manchen Nationalkulturen bzw. Kulturnationen ist also der Bedingungszusammenhang zwischen Volk und Kultur sehr wirkkräftig. Einen Satz zu Herrn Isensee: Satz a) Herr Isensee, ich vermag nicht recht einzusehen, warum Sie auf der einen Seite dem Verfassungsrecht und der Verfassungstheorie den Kulturbezug und den Kulturstaatsbegriff sozusagen nicht zuordnen, andererseits aber "mit der anderen Hand" über den Staatsbegriff, über den republikanischen Staatsbegriff, wie Sie ihn wieder formuliert haben, die Kultur dann doch wieder hervortreten lassen. Satz b) Mir ist nicht in Erinnerung, daß die bisherige Diskussion und die Referenten heute nur einen "diffusen" Kulturbegriff erarbeitet haben. Gerade die nach Sektoren unterscheidende Variabilitätsthese von Herrn Steiner sowie die heutigen Voten von Herrn Leisner einerseits. Herrn Heckel andererseits. haben m. E. einen Erkenntnisfortschritt zum Ausdruck gebracht; es gibt einen nach Lebens- und Rechtsbereichen differenzierten normativen Kulturbegriff. Vielen Dank.

Vorsitzender: Danke, Herr Häberle. Direkt dazu Herr Kaiser.

Kaiser: Dieser "Spätschuß" ist eine Herausforderung! Herr Häberle, mit dem ich mich gern einmal über seinen Staatsbegriff unterhalten würde, sollte immer noch unterscheiden können zwischen dem Pförtner und dem Souverän. Vorsitzender: Noch ein Direktbeitrag von Herrn Isensee.

Isensee: Eine Spätreplik: Ich habe gesagt, Kultur sei kein tauglicher Rechtsbegriff. Aber verfassungstheoretisch hat der Begriff Sinn.

Vorsitzender: Danke, Herr *Isensee*. Nun wieder zurück zu den regulären Beiträgen. Bitte, Herr *Frowein*, Sie haben das Wort.

Frowein: Ich wollte zwei Bemerkungen an zwei Thesen der Referenten anknüpfen. Die erste bezieht sich auf die These 10 von Herrn Steiner, in der er – wie ich meine – dankenswerterweise auf den ja nicht ganz unwichtigen internationalen Bezug von Kultur und Kulturproblemen hingewiesen hat. Ich wollte hier eigentlich nur ergänzend - sicher den Fußnoten allenfalls vorgreifend - sagen, daß es hinsichtlich des positiven Rechts eine Fülle von nicht unwichtigen, für die Bundesrepublik verbindlichen und teilweise innerstaatlich anwendbaren völkerrechtlichen Verträgen mit unmittelbarem Kulturbezug gibt. Ich darf darauf hinweisen, daß Art. 2 des Zusatzprotokolls zur EMRK, anders als die deutsche Verfassung ein Recht auf Bildung ausdrücklich gewährleistet. Auch der UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthält gerade zum Bildungsbereich Hochinteressantes, die UNESCO-Abkommen gar nicht zu erwähnen. Meine zweite Bemerkung knüpft an die These von Herrn Grimm Nr. 9 an und bezieht sich auf das, was Herr Püttner als erster nun, wie ich meine, richtigerweise in diese Diskussion eingeführt hat: Minderheitenkultur, um dieses Stichwort so aufzugreifen. Ich stimme der These von Herrn Grimm in Nr. 9 im Grundsatz zu, aber ich glaube, dies ist nur eine Teilwahrheit. Und wenn sie so steht, ist sie in der großen Gefahr, als Teilwahrheit Wichtiges zu verstellen. Herr Kaiser hat, wenn ich es recht in Erinnerung habe. vorhin schon einmal gesagt: Hier ist der kollektive Charakter der Kultur gesehen und der einzelne bleibt außen vor. Auch die Minderheit wird hier, wahrscheinlich verkürzt, nicht erwähnt. Und ich glaube, gerade für das Kulturproblem ist die Minderheit von ganz zentraler Bedeutung. Ich glaube, das müssen wir in unserem Lande hervorheben, wo sich ein Kulturkollektivismus in einer kurzen Phase breitgemacht hat, aber in einer sehr wirksamen und eben doch für die Beteiligten auch langen Phase, die Herr Grimm erwähnt hat. Die preußisch-jüdische Minderheitskultur des vorigen Jahrhunderts ist sicherlich ein ganz besonders interessantes Beispiel für Wirksamkeit von Minderheitskultur in Deutschland. Ich meine, daß es mit dem nicht zu Ende ist, was Herr Püttner eben gesagt hat: Kultur ist hinsichtlich der Minderheiten, die heute in Deutschland sind, also vor allem der ausländischen Minderheiten, grundsätzlich Integrationszwang. Erstens einmal kann es Integrationszwang in diesem Sinne schon aus rechtlichen Gründen nicht geben. Aber ich bin auch der Auffassung, daß die Bundesländer, die ohne irgendeine geschriebene Norm automatisch für den Schulunterricht von nicht deutsch sprechenden Minderheiten gesorgt haben, und zwar durch Kulturangebote fremder Lehrer, eine Rechtspflicht erfüllt haben. Das Land Nordrhein-Westfalen zahlt im Jahr große Beträge für türkische, griechische und andere Lehrer. Ich glaube, daß das ein Punkt ist, der zentral zu unserem Diskussionsbereich gehört.

Rauschning: Ich meine, daß ich als Schüler von Herbert Krüger nicht in den Verdacht komme, die Bedeutung auch von Kultur für Identifikation und Integration zu unterschätzen. Nur hat Kultur natürlich einen internationalen Aspekt, vielleicht sogar ein Menschheitsaspekt. Wir können die Kultur, anders als es bisher auch in der Diskussion meistens dargestellt wurde, nicht nur national in Anspruch nehmen, und ich meine, daß, wenn es eine staatliche Kulturaufgabe gibt, sie auch darin besteht, uns an den geistigen Bewegungen in dieser Welt teilhaben zu lassen und diese Teilhabe zu fördern. Das hat ganz konkrete Auswirkungen, um es auch auf das Exempel von Herrn Grimm zu bringen. Wir mögen uns über den öffentlichen Rundfunk mancherlei Gedanken machen. Wenn wir nicht mehr Vielfalt zulassen wollen, dann übernimmt eben Radio Luxemburg das, was Sie als Gefahr von seiten des privaten Rundfunks ansehen, und ich meine schon, daß wir beim Zuschnitt der Sendekegel für Fernsehsatelliten ein Interesse daran hätten, daß wir österreichische, schweizerische, englische und französische Fernsehsendungen empfangen können. Wenn jemand unseren Rundfunk nicht einschalten will, dann werden wir auch nicht dadurch höhere Einschaltquoten erreichen, daß wir die Konkurrenz verhindern. Ich glaube schon, daß ein internationaler Zugang zur Kultur uns aus diesem Provinzialismus wohl befreien wird.

Bryde: Ich glaube, daß wir die Probleme, die Herr Frowein mit der These 9 von Herrn Grimm hat, und die der Sache nach wohl auch Herr Püttner hat, nur angehen können, wenn wir zurückgehen zum Kulturbegriff. Ich könnte dem Kulturbegriff von Herrn Grimm in 7 und 8 zustimmen, aber, und das wird gerade deutlich, wenn wir die internationale Dimension der Kultur berücksichtigen, die Mitmenschen, mit denen ich einen Grundvorrat an Wissen sinnerlebend teile, sind nicht identisch mit meinen Mitbürgern. Die Systemgren-

zen der verschiedenen kulturellen Systeme Religion, Kunst, Wissenschaft sind nicht identisch mit Staatsgrenzen, mein religiöses Sinnerleben teile ich z. B. mit Millionen Menschen auf der ganzen Welt, aber mit vielen Mitbürgern nicht. Es muß natürlich auch gemeinsames Sinnerleben und gemeinsame Werte innerhalb einer Nation geben. Das ist das, was Sie in These 9 sagen. Aber was Sie hier Kultur nennen, Herr *Grimm*, kann meines Erachtens nicht mit dem identisch sein, was Sie in These 7 Kultur nennen. Es geht nur um einen Ausschnitt an gemeinsamen Werten, um etwas, was man vielleicht politische Kultur nennen kann, möglicherweise um Werte, die viel mehr zum politischen System gehören als zum kulturellen. Ich glaube, wenn wir auf das Gesamte dessen, was Sie in These 7 und 8 Kultur nennen, die These 9 beziehen, und von dort aus einen Kulturauftrag in These 10 konstruieren, dann laden wir tatsächlich dem Staat zuviel an Kulturauftrag auf.

Vorsitzender: Danke, Herr Bryde. Wir kommen nun zu den Schlußworten der Referenten. Als ersten darf ich Herrn Grimm bitten.

Grimm: Ich bin zunächst dankbar, daß Herr Erichsen mich an eine unterbliebene Antwort erinnert hat. Ich fürchte, daß es nicht die einzige gewesen ist, und entschuldige mich schon vorweg, wenn es mir auch im Schlußwort nicht gelingen sollte, auf alle Wortmeldungen einzugehen. Aber ich will natürlich diese ausdrücklich angemahnte Antwort zu geben versuchen. Es geht im wesentlichen um die Frage, wie sich die Autonomie der kulturellen Lebensbereiche auf der einen Seite mit der staatlichen Bestimmung kultureller Inhalte auf der anderen Seite verträgt. In diesem Punkt scheint mir eine Differenzierung nötig – wie ich ganz allgemein noch einmal betonen möchte, daß mein einheitlicher Kulturbegriff Differenzierungen nach den verschiedenen Kultursektoren und ihrer jeweiligen Regelungen im Grundgesetz keineswegs ausschließt. Im vorliegenden Fall unterscheide ich zwischen Kulturbereichen, in denen primär kreative Prozesse stattfinden, und solchen, in denen primär Kultur tradiert wird. Die Grenzen verlaufen freilich nicht immer ganz trennscharf. Für kulturelle Kreationsprozesse kann es gar keine staatliche Inhaltsbestimmung geben. Das verbieten die einschlägigen Grundrechte, namentlich Art. 5 Abs. 3 GG. Sie wäre mit der grundrechtlich geschützten Eigengesetzlichkeit solcher Prozesse unvereinbar. Das verhält sich aber anders mit Bereichen, die der Kulturüberlieferung dienen, also beispielsweise die Schule, die Universität, soweit sie nicht forscht, sondern lehrt etc. Hier möchte ich vor dem Fehler warnen. Autonomie, die ich auch für diese Kultureinrichtung beanspruche, mit Autarkie zu verwechseln. Im Bereich der Tradierung von Kultur werden ja bestandswichtige Leistungen für andere gesellschaftliche Bereiche erbracht. Das Schulsystem erbringt zum Beispiel legitimerweise Leistungen für das Wirtschaftssystem. Wenn diese Leistungen nicht hinreichend erbracht werden, treten Folgeprobleme auf, die auf Dauer hohe gesamtgesellschaftliche Kosten verursachen können. Daher muß der Staat als diejenige Instanz, welche die Kooperation der verschiedenen gesellschaftlichen Teilsysteme letztlich sicherzustellen hat, die zur Bestandserhaltung und Integration notwendigen Leistungen der Schule auch durch Inhaltsvorgaben gewährleisten dürfen. Doch lassen sich diese Inhaltsbestimmungen wiederum mit kultureller Autonomie vermitteln, insofern erstens der Weg zum Ziel, also die Pädagogik, autonom bleibt und zweitens der Staat unter dem Grundgesetz die Ziele nicht beliebig setzen darf. Die Zielsetzung ist vielmehr selbst wieder verfassungsrechtlich rückgebunden und letztlich an dem grundrechtlichen Oberziel personaler Handlungsfreiheit orientiert. Das bewahrt die Schule davor, daß sie etwa den Zwecken des Wirtschaftssystems unterworfen wird. Eine Zielsetzungskompetenz des Staates besteht also, aber eine Zielsetzungskompetenz im Interesse individueller Entfaltung und sozialer Integration, die freilich ihrerseits auf das Individuum bezogen bleibt.

Diese Feststellung gibt mir Gelegenheit, noch eine weitere versäumte Antwort nachzuholen, nämlich auf Ihren Einwand, Herr Kaiser. Ich kann Ihnen nicht recht geben, daß ich bei meiner Bestimmung der Funktion von Kultur den einzelnen vergessen hätte. Ich war vielmehr umgekehrt der Überzeugung, den ganzen verfassungsrechtlichen Aufwand, der ja von einigen Diskussionsrednern als unnötig betrachtet worden ist, gerade im Interesse des einzelnen zu veranstalten, dessen Individualität, die das Grundgesetz zum obersten Rechtsgut erhebt, kultureller Stützung bedarf. Deswegen möchte ich darum bitten, und dieselbe Bitte gilt auch Herrn Frowein, These 9 nicht zu isolieren, sondern mit These 8 im Zusammenhang zu sehen, wo von den Leistungen der Kultur für das Individuum die Rede ist. Für die Vermittlung zwischen individueller und kollektiver Seite gilt hier dasselbe, was soeben für die Schule gesagt wurde: letzter Bezugspunkt bleiben Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG. Aus diesem Grund halte ich auch Herrn Kirns Ausführungen für eine recht kühne Fehldeutung meiner Absichten. Wenn er meine These, daß Wechselwirkungen zwischen Staat und Kultur bestehen und daß die Kultur Leistungen für den Staat erbringt wie auch umgekehrt der Staat für die Kultur, als Funktionalisierung der Kultur zur Staatsverherrlichung interpretiert, dann hat das mit meinen Darlegungen wenig zu tun.

Herrn Isensees Bemerkungen über die Unfähigkeit des Staates zur Selbstdarstellung hat, wenn ich das ohne Phonmesser richtig einschätze, den stärksten Beifall gefunden, und ich gestehe, daß ich mir ähnliche Gedanken selbst öfter gemacht habe. Ich möchte es aber dennoch bei der bedauernden Feststellung nicht bewenden lassen. sondern nach den Gründen fragen, und neige dann allerdings dazu, diese anderwärts als in der Frankfurter Schule zu suchen, der ich soviel Einfluß, daß sie die Staatsarchitektur bestimmten könnte, doch nicht zutraue. Daher meine Gegenfrage: ist es möglich, daß Sie Ihren Wunsch nach großartiger und unverwechselbarer Selbstdarstellung des Staates aus einer Epoche beziehen, da der Staat noch andere Funktionen innehatte als heute, genauer gesagt, in der er eine Führungsrolle für sämtliche Sozialbereiche beanspruchte und ihnen die Maßstäbe setzte? Demgegenüber sind im Gefolge des Liberalismus eine ganze Reihe von Sozialbereichen in ihre Eigengesetzlichkeit entlassen worden, während der Staat, zugespitzt ausgedrückt, nur noch die Aufgabe behielt, die Folgeprobleme der sozialen Differenzierung und Spezialisierung abzuarbeiten, und das überwiegend bürokratisch. So betrachtet, liegt die Frage näher, was hier eigentlich noch darzustellen ist.

Schließlich zur Problematik der kulturellen Einheit Deutschlands. Wenn es zutrifft, daß zwischen Staat und Kultur Wechselwirkungen bestehen, dann hat die staatliche Teilung Deutschlands auch kulturelle Auswirkungen. Andererseits verfügt die kulturelle Autonomie über einen stärkeren Rückhalt, als Verfassungssätze ihn zu vermitteln vermögen. Er liegt darin, daß kulturelle Muster kollektiv und generationsübergreifend eingewurzelt sind. Je stärker diese Verwurzelung der Kultur ist, desto geringer die Chance des Staates, sie dirigistisch zu beeinflussen. In Deutschland halte ich den resistenten Bestand kultureller Gemeinsamkeit noch für groß, aber es scheint mir auch unaufhaltsam, daß er aufgezehrt wird, wenn die Teilung andauert.

Damit will ich auf die Gefahr hin, daß erneut einige Interpellanten nicht zu ihrem Recht gekommen sind, schließen, indem ich offenbare, daß ich anfangs über das mir gestellte Thema nicht besonders glücklich war. Ich habe mich aber zunehmend mit ihm angefreundet, und in diesem Zusammenhang kommt mir ein Wort von *Treitschke* wieder in Erinnerung, auf das ich im Zuge der historischen Orientierung über das Verhältnis von Staat und Kultur stieß. Es lautete etwa, Kunst sei kein Luxus, sondern für den Menschen so nötig wie das tägliche Brot, und der Staat habe der Kunst große Aufgaben zu stel-

len. Ich danke der Vereinigung, daß sie mir eine schwierige Aufgabe gestellt hat, und allen, die den Lösungsversuch in der Diskusion durch Anregungen und Kritik bereichert haben.

Vorsitzender: Danke, Herr *Grimm*. Ich darf nun Herrn *Steiner* um seine Schlußworte bitten.

Steiner: Herr Schmitt Glaeser, Sie haben die Referenten zwar verpflichtet, im Schlußwort ein etwas grundsätzliches Niveau anzustreben. Ich darf gleichwohl vor allem auf eine Reihe kritischer Fragen reagieren. Mit Ihnen, Herr Erichsen, möchte ich beginnen - Sie haben viele Fragen gestellt, ich kann sie wohl überwiegend beantworten. Ist für Sie nicht auch die Verfassung eine Rahmenordnung des Staates, die nicht ausschließt, daß sich der Staat um Aufgaben bemüht, die verfassungsrechtlich in der Verfassung nicht vorkommen? Dies ist jedenfalls meine verfassungstheoretische Grundposition. Es gibt für mich keinen Verfassungsvorbehalt für Staatsaufgaben. Mein Begriff "Großklima der kulturellen Autonomie" hat Ihnen, Herr Erichsen, nichts gesagt. Die Autonomie vieler Bereiche der Kultur, etwa der Erwachsenenbildung, aber auch, Herr Ipsen, des Museumswesens, sind meines Erachtens nicht direkt von speziellen Grundrechtsgewährleistungen geschützt. Die Kulturvermittlung fällt, auch soweit sie Vermittlung von Kunst ist, nicht automatisch unter Art. 5 Abs. 3 GG. Meine Beobachtung ist aber, daß das freiheitliche Milieu, das die Summe unserer Grundrechte bewirkt, auch in diesen nicht spezifisch geschützten Bereichen zum Tragen kommt. Es existiert hier so etwas wie eine Autonomie des Sachverstandes. Natürlich ist Ihre weitreichende These, Herr Ipsen, zum Grundrechtsschutz der Kunstvermittlung vom Bundesverfassungsgericht und seinen bekannten Entscheidungen mitgestützt. Ich meine, wir sind aber in dieser Frage noch nicht zu einem Schlußurteil berechtigt. Die Frage der Reichweite des Art. 5 Abs. 3 GG für den Kunstvermittlungsvorgang sollte man gelegentlich noch einmal durchdenken. Ich habe nicht, Herr Erichsen, ganz generell den leistungsstaatlichen Gehalt der Grundrechtsnormen verneint. Ich war hoffentlich bescheiden genug, nur zu begründen, warum im Bereich des Art. 5 Abs. 3 GG ganz spezifische Gründe gegen eine solche Interpretation sprechen. Ich fühle mich als "Regensburger" auch gar nicht beauftragt, Teilergebnisse der Regensburger Tagung hier zu liquidieren. Die Kultursubventionen habe ich in der Tat nicht dem Gesetzesvorbehalt unterworfen. Ich stelle aber nicht in Frage, daß wir in Einzelfällen über den Gesetzesvorbehalt auch bei Kunstsubventionen nachdenken müssen. Aber dies ist eine Aufgabe, bei der man zuerst einmal sortieren müßte.

Den Referenten hat immer, und jetzt darf ich auf Herrn Leisners Beitrag zu sprechen kommen, die Sehnsucht nach der kulturellen Einheitsformel begleitet, die ihm vielleicht die Chance, in der Staatsrechtslehrervereinigung Geschichte zu machen, eröffnet hätte. Ich habe leider diese Chance nicht wahrnehmen können. Antinomie zwischen Staat und Kultur, Herr Leisner, ist etwas, was ich nicht herunterspielen wollte. Im übrigen treffe ich mich mit Ihren Einschätzungen uneingeschränkt. In einem Punkt muß ich Sie allerdings enttäuschen: Meine relativ hohe Meinung vom Kunstsachverstand der Ministerialbürokratie resultiert nicht nur aus dem Kontakt mit dem Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus, sondern auch aus dem Kontakt mit "Häusern" nördlich des Mains. Herr Heckel hat meine These 17 als "kaum vertretbar" bezeichnet. Da Herr Böckenförde mir zugestimmt hat, darf ich wenigstens für mich das Ansehen einer beachtlichen Mindermeinung in Anspruch nehmen. Die – ich gebe es zu – "gespenstisch" inspirierte, aber ein längst bekanntes Sachproblem ansprechende These 17 erscheint in der Tat auf den ersten Blick widersprüchlich. Einerseits wird kulturstaatliches Handeln freigesetzt von den Vorgaben des Art. 5 Abs. 3 GG, andererseits wird dann doch die Kunstförderung von den Schranken dieses Grundrechts wieder eingeholt. Art. 5 Abs. 3 GG hat aber meines Erachtens die Lösung der Schrankenfrage für alle möglichen Relationen zwischen Staat und Kunst monopolisiert. Man kann den Konflikt zwischen Kunst und Rechtsgütern nicht einmal so und einmal anders entscheiden. Herr Isensee hat das Problem der Staatsbaukunst im Zusammenhang mit der Identifikationsfrage angesprochen, also einem Stichwort, das ich ja auch an einer Stelle gebracht habe, und das durchaus auch auf das Thema "Staatsarchitektur" bezogen war. Es zeigt sich, daß wir uns in der Gefahr einer Staats-Kunst-Identifikation überhaupt nicht befinden. Die moderne Kunst bietet dem Staat gar keine Versuchung der Identifikation, weil sie glaubt, daß ihre kulturelle Inspiration mehr aus dem Gegensatz zu Staat und Gesellschaft als aus der Übereinstimmung mit ihnen hervorgeht. Es gibt ein Wort von Arnold Gehlen. ich zitiere es, ohne mich hier zu ihm zu bekennen, daß der Staat, der seinen Schwerpunkt in der Aufgabe der Sozialverteilung gesetzt hat. zu großen kulturellen Leistungen nicht mehr imstande sei.

Herr Püttner, Sie haben eine Frage gestellt, die ich nicht beantworten kann, jedenfalls nicht aus dem Stand: Welche Verfassungsaussagen gibt es zur Rückgewinnung kultureller Einheit im Zusammenhang mit dem Stichwort "Ausländer-Teilkulturen"? In einem Punkt bin ich mir allerdings sicher: Kulturstaat kann nicht die Verpflichtung des Staates meinen, jeder Kultur in einem Gemeinwesen

die Realisierung zu gewährleisten, die ihr nach ihrem Selbstverständnis wünschenswert erscheint. Im übrigen zum Verhältnis Bundesrepublik—DDR: Da meine ich, ist vielleicht noch nicht eine Spaltung der Kultur, sondern zunächst einmal eine Spaltung der Interpretation der nationalen Kultur zu beobachten. Dies ist dankenswerterweise noch etwas anderes. Inwieweit die heutigen Erscheinungen auf eine kulturelle Spaltung langfristig hinauslaufen, muß man abwarten.

Weitere Beitrags-Vormerkungen habe ich nicht in meinen Notizen. Ich darf daher zum Schlußwort kommen. Es ist den Referenten erlaubt, ein persönliches Wort zum Abschluß zu sagen. 1958 hat Ernst Rudolf Huber die wahrscheinlich glänzendste Studie zum Kulturstaat vorgelegt. Eine ebenfalls in diesem Jahr in hektographierter Form erschienene Rede über "Kultur und Demokratie" hat sehr viel geringere Resonanz gefunden. Sie stammt von dem Abiturienten Steiner. 25 Jahre danach durfte ich daher den Auftrag der Vereinigung an mich als Weiterbildungsauftrag verstehen. Dafür habe ich mich sehr zu bedanken. Sehr zu bedanken habe ich mich, verehrte Kollegen, aber auch bei Ihnen. Sie haben mir – um im Bild zu bleiben – zwei Doppelstunden "Erwachsenenfortbildung" freundlicherweise zuteil werden lassen. Vielen Dank.

Vorsitzender: Sie sehen, verehrte Kollegen, welch' tiefen Einblick der Vorstand in die Lebensläufe der Mitglieder der Vereinigung hat und mit welcher Akribie er die Referenten aussucht. Er weiß also sozusagen alles. Wir sind sehr gut in der Zeit. Die gelegentlich kritisierte Weite des Themas hat also offenbar zur Konzentration der Diskussion beigetragen und damit auch eine positive Komponente. Ich glaube, wir müssen alle unseren beiden Referenten sehr herzlich danken, daß sie uns an diesem Nachmittag zur Verfügung standen. Sehr bedanken möchte ich mich auch bei den Diskussionsteilnehmern. Damit schließe ich die Aussprache.