

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

ISSN 0479-611 X

B 28/85
13. Juli 1985

Werner Weidenfeld
Modernisierung – Kern neuer
europäischer Identität?

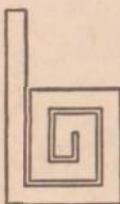
Peter Häberle
Das Kulturverfassungsrecht
der Bundesrepublik Deutschland

Werner Weidenfeld, Dr. phil., geb. 1947; seit 1975 o. Professor für Politikwissenschaft an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Veröffentlichungen u. a.: Jalta und die Teilung Deutschlands, 1969; Die Englandpolitik Gustav Stresemanns, 1972; Europa — Bilanz und Perspektive, 1973; Konrad Adenauer und Europa, 1976; Europa 2000, 1980; Die Frage nach der Einheit der deutschen Nation, 1981; (Hrsg.) Die Identität der Deutschen, 1983; Ratlose Normalität. Die Deutschen auf der Suche nach sich selbst, 1984; (Hrsg.) Europa — Die Identität eines Kontinents, 1985. Gemeinsam mit Wolfgang Wessels Herausgeber des jährlich erscheinenden ‚Jahrbuch der Europäischen Integration‘; außerdem Herausgeber der Schriftenreihe ‚Mainzer Beiträge zur Europäischen Einigung‘.

Peter Häberle, Dr. jur., geb. 1934; Professor für Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie und Kirchenrecht an der Universität Bayreuth, zugleich Dozent für Rechtsphilosophie an der Hochschule St. Gallen (Schweiz) und Mitglied des Lehrkörpers der Hochschule für Politik in München; seit 1983 Herausgeber des Jahrbuchs des Öffentlichen Rechts.

Veröffentlichungen u. a.: Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, 1962, 3. Aufl. 1983; Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 1970; Grundrechte im Leistungsstaat, 1972; (Hrsg.) Verfassungsgerichtsbarkeit, 1976; Verfassung als öffentlicher Prozeß, 1978; Kommentierte Verfassungsrechtsprechung, 1979; Kulturpolitik in der Stadt — ein Verfassungsauftrag, 1979; Die Verfassung des Pluralismus, 1980; Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, 1980; Klassikertexte im Verfassungsleben, 1981; (Hrsg.) Horst Ehmke, Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik, 1981; Erziehungsziele und Orientierungswerte im Verfassungsstaat, 1981; (Hrsg.) Rezensierte Verfassungswissenschaft, 1982; (Hrsg.) Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, 1982; Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1982; Das Grundgesetz der Literaten, 1983; Verfassungsschutz der Familie — Familienpolitik im Verfassungsstaat, 1984.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/460 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Modernisierung — Kern neuer europäischer Identität?

Europa — aber wo liegt es? So lautet die immer wieder mit neuen Worten formulierte Anfrage. Wer auf die Suche nach der europäischen Identität geht, stößt auf eine Schicht des Bewußtseins, die eine einfache, ja fast banal klingende Antwort bereithält: Europa liegt dort, wo sich die Europäer als Europäer empfinden.

Dieses europäische Empfinden wird zunächst fundiert von kulturellen Beständen, mit denen die Europäer in selbstverständlicher Vertrautheit umgehen: Bilder und Bauwerke, Dichter und Denker, die Welt des Glaubens und der Wissenschaft. Vieles von dem gewinnt in Europa noch neue Prägekraft durch das neue Interesse an Geschichte, die ja selbst im kriegerischen Gegeneinander als gemeinsame europäische Geschichte begriffen wird. Die neue Sehnsucht nach Geschichte resultiert aus dem Wunsch, den Schwund an Vertrautheit mit der Gegenwart zu kompensieren¹⁾. Sie signalisiert damit die Dramatik des Wandels in Europa — und dramatisiert mit dieser historischen Orientierung die Frage nach der europäischen Identität. Die Fähigkeit zum Wandel hängt auch davon ab, inwieweit wir Kontinuitäten zu bewahren verstehen. Insofern bietet der Druck zum Wandel über den Umweg der historischen Selbstvergewisserung wesentliche Ansatzpunkte für europäische Identitätserfahrungen.

Weitere Ansatzpunkte finden sich vor allem in negativen Abgrenzungen — wie ja ganz generell Identität kaum positiv bestimmbar, eher als Unterscheidung vom anderen erfahrbar wird:

— von draußen betrachtet — von Asien, Lateinamerika oder Afrika — wirkt die kritische Nachfrage nach Europa geradezu wirklich-

keitsfern. Von draußen wird europäische Identität selbstverständlicher begriffen. Europa erfährt, was es selber ist, am deutlichsten dort, wo es mit dem konfrontiert wird, was im Gegensatz zum Selbstbild der Europäer steht²⁾.

— Wenn heute in Ost- und Westeuropa häufiger der Begriff ‚Europa‘ verwandt wird, dann geschieht dies nicht selten als Ausdruck einer Distanzierungsbewegung von den Weltmächten. Besorgnisse wegen denkbarer Unberechenbarkeiten der Großmächte geben dem Europa-Bild neue Strahlkraft.

— Dort, wo materieller oder immaterieller Mangel besteht, gewinnt der Europa-Gedanke eine größere Unmittelbarkeit: in Osteuropa, wo mit der Realisierung der Europa-Vision die diffuse Aspiration verbunden ist, im politischen und sozialen Alltag werde sich alles wandeln; in Westeuropa, wo im Zeichen integrationspolitischer Krisen und Beschwerlichkeiten die Zustimmung zur Idee Europa wächst. Europäische Identität repräsentiert ein Stück weit die Kategorie des Mangels, das Syndrom der Entbehrung und das Zeichen der Krise.

Die zentrale, identitätsstiftende Herausforderung Europas weist jedoch weit über all jene Symptome hinaus. Sie lautet: Wird Europa zur Modernisierung fähig sein? In Ost- und Westeuropa gilt es gleichermaßen, eine Antwort auf den Modernisierungsdruck zu finden.

Die moderne Gesellschaft weist einige signifikante Merkmale auf³⁾: Sie ist arbeitsteilig or-

Der Aufsatz ist Teil eines Beitrages des Autors zu dem in Kürze im Carl Hanser Verlag, München, erscheinenden Buch ‚Die Identität Europas‘ (hrsg. von Werner Weidenfeld). Der Band enthält außerdem u. a. Beiträge von Richard Löwenthal, Karl Kaiser, Peter Bender, Joseph Rován, Hermann Lübke, Christian Graf von Krockow.

¹⁾ Vgl. ausführlicher dazu Hermann Lübke u. a., *Der Mensch als Orientierungswaise?*, München 1982; Werner Weidenfeld, *Geschichte und politische Bildung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 40—41/83, S. 17—23; Jörn Rüsen, *Geschichtsbewußtsein und menschliche Identität*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 41/84, S. 3—10.

²⁾ Als interessante Facette des Europa-Bildes siehe auch Gerd Stein (Hrsg.), *Exoten durchschauen Europa. Der Blick des Fremden als ein Stilmittel abendländischer Kulturkritik*, Frankfurt/M. 1984.

³⁾ Vgl. Peter Berger u. a., *Das Unbehagen in der Modernität*, Frankfurt/M. 1975; Wolfgang Zapf (Hrsg.), *Theorien des sozialen Wandels*, Köln—Berlin 1971; ders., *Die soziologische Theorie der*

ganisiert, verfügt über komplexe Institutionen; technologische Produktionsbedingungen, Bürokratien, abstraktes Spezialwissen, und vielfältige Lebenswelten prägen ihr Profil. Die Modernisierung der Gesellschaft pluralisiert Institutionen und Plausibilitätsstrukturen. Die moderne Gesellschaft ist zugleich gekennzeichnet durch die steil ansteigende Zahl von Informationen und durch die wachsende Geschwindigkeit des Informationswandels.

Gleichzeitig aber haben viele Daten an Verlässlichkeit eingebüßt. Es besteht Zweifel, ob man vertrauen kann, und Skepsis gegenüber der Handlungsfähigkeit politischer und sozialer Organisationen. Die Tatsache, daß die Summe des verfügbaren Wissens ungleich größer ist als je zuvor, beruht nicht einfach auf der Vermehrung des individuellen Wissens bei jeder einzelnen Person, sondern in erster Linie auf der arbeitsteiligen Spezialisierung im Wissen. Intensives Ausschnittswissen eines jeden verbindet sich mit breiten Feldern des Nichtwissens. Der Lebenskreis, auf den sich der Zugriff unserer Sachkompetenz erstreckt, schrumpft. Vertrauen in die Sachkompetenz des anderen ist der Sozialkitt der technischen Zivilisation.

Was aber wird, wenn Mißtrauen gegenüber Experten gerechtfertigt erscheint, wenn ihre Qualifikationen nicht mehr eindeutig sind, wenn die Systeme ihrer Rekrutierung zweifelhaft zu sein scheinen? In einem solchen Falle würde eine Gesellschaft ihre entscheidende sozialpsychologische Grundlage verlieren. Die Verwissenschaftlichung unserer Welt hat für die Gesellschaft eine tiefgreifende Konsequenz: Wissenschaft als der zentrale Ort der

Modernisierung, in: Die soziale Welt, 26 (1975), S. 221—226; Peter Flora, Modernisierungsforschung, Opladen 1974; zu den internationalen Implikationen von Modernisierung siehe u. a. Karl W. Deutsch, Grundsatzentscheide in der Weltpolitik, in: ders., Machtpolitik in der heutigen Welt, Zürich 1979, S. 13—35; ders., Die Interdependenz zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, in: ders., Der neue Realismus, Düsseldorf 1980, S. 140—168; Johan Galtung, Über die Zukunft des internationalen Systems, in: Futurum, (1968) 1, S. 73—116; zum philosophischen Hintergrund siehe Jürgen Habermas, Die Moderne, ein unvollendetes Projekt, in: ders., Kleine Politische Schriften, Frankfurt/M. 1981, S. 444—464; ders., Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bde., Frankfurt/M. 1981; Heinz-Jürgen Dahme/Otto Rammstedt (Hrsg.), Georg Simmel und die Moderne, Frankfurt/M. 1984; Hans Lenk, Zur Sozialphilosophie der Technik, Frankfurt/M. 1982; Richard Münch, Die Struktur der Moderne, Frankfurt/M. 1984.

Sammlung und Speicherung dieses Wissens erhält damit eine Schlüsselstellung, die ihr besondere Verantwortung aufbürdet⁴⁾.

Das Zeitalter der Moderne ist außerdem gekennzeichnet durch ein weiteres Strukturmerkmal: die Internationalisierung unseres Lebens.

Die wesentlichen Aufgaben und Probleme sind längst über nationale und staatliche Grenzen hinweg ausgewandert. Die wirtschaftliche Verflechtung hat ein noch nie dagewesenes Ausmaß erreicht. Umweltschutz, Informationsaustausch, internationale Sicherheit — die herkömmliche Vorstellung von nationaler Souveränität erweist sich zunehmend als ein idyllisch-naiver Ausschnitt aus dem Archiv. Aber tragen wir dieser Existenzbedingung wirklich Rechnung? Wir leisten uns über weite Strecken politische Diskussionen, die sich ganz auf die Innenansicht der Politik konzentrieren. Wer bringt in die Diskussion ein, ob noch jemand mit Japan, Amerika, den asiatischen Aufstiegsmächten Schritt halten kann? Wir leisten uns in Europa gesellschaftliche Auseinandersetzungen, deren Inhalte längst in provinzieller Enge verkümmert sind und deren Konsequenzen hohe Folgekosten verursachen. Die Internationalisierung unseres Lebens hat zur Folge, daß in absehbarer Zeit die Nagelprobe zu bestehen sein wird, inwieweit Europa die Herausforderung der anderen annehmen kann, inwieweit Europa mithalten kann.

Diesem Zwang, eine Antwort auf die Moderne zu finden, kann sich Europa nicht entziehen; diesem Druck zur Modernisierung bleibt Europa ausgesetzt. Die entscheidenden Entwicklungen in Ost- und Westeuropa sind auch entsprechend an diesem Thema festgemacht.

— In Osteuropa vollzieht sich die Modernisierung mit dramatischen Konsequenzen. In immer komplexeren Gesellschaften verliert die Ideologie ihre orientierende Kraft und

⁴⁾ Zu den europäischen Horizonten dieses Problems siehe André Danzin, Wissenschaft und Wiedergeburt Europas, Frankfurt/M. 1980; zu den wissenschaftstheoretischen Hintergründen siehe u. a. Karl-Otto Apel, Transformation der Philosophie, 2 Bde., Frankfurt/M. 1976; Peter Winsch, Die Idee der Sozialwissenschaft und ihr Verhältnis zur Philosophie, Frankfurt/M. 1966; anregende Anstöße zu den aktuellen Implikationen dieser Grundsatzfrage bei Alvin v. Gouldner, Die Intelligenz als neue Klasse, Frankfurt/M.—New York 1980.

ihre sinnstiftende Funktion⁵⁾. Der schöpferische Ideologe wird zum Außenseiter und Abweichler, weil sich die angefochtene Lehre in den starren Dogmatismus zurückzieht. Der utopische Akzent der Philosophie verschleißt sich. Er verliert seine Legitimationsfunktion⁶⁾. Übrig bleibt: der Ordnungsanspruch des Staates und der Materialismus. Mag die Ideologie zunächst den Modernisierungsprozeß beschleunigt haben⁷⁾, so wirkt sie jetzt bestenfalls als überflüssige Bremse. In Osteuropa heißt die Antwort auf den Druck zur Modernisierung: Hinwendung zur gesellschaftlichen Differenzierung und Zerfall der Ideologie.

Dies hat tiefgreifende politische Konsequenzen: Der unversöhnliche Gegensatz zu anderen Ländern verliert seine Unaufhebbarkeit. Der ideologische Antagonismus kann nicht mehr das Maß aller Dinge sein. Das eigene Ordnungssystem verliert seine Verklärung.

Peter Bender focussiert dies auf die Identität Europas: „Neben die militärischen Bündnisse und ideologischen Bekenntnisse ist als konkurrierender Wert Europa getreten — und daran ist schon gar nichts mehr zu ändern.“⁸⁾ Der Verlust an ideologischer Prägekraft zwingt in sozialpsychologischer Hinsicht die Europäer, sich auf die Suche nach symbolisch geordneter Heimat zu begeben. Die Virulenz westlich inspirierter Zivilisation mit der Betonung unveräußerlicher Rechte des Individuums ist unübersehbar. Ein Stück weit werden diese Entwicklungen zu verstehen sein als Rückkehr zur Normalität europäischer Gemeinsamkeit jenseits ideologischer Abgründe, noch forciert durch den Wunsch, den westlichen Lebensstandard zu erreichen und damit die Modernitätsverspätung Osteuropas auszugleichen. Den Bazillus westlicher Modernität werden die Staaten Osteuropas nicht mehr los. Die Impulse zum Wandel kommen auch heute wieder — wie so oft in der osteuropäischen Geschichte — nicht zuletzt aus der Auseinandersetzung mit der Außenwelt und deren Modernisierungsphänomenen.

— Westeuropa hat diese Modernisierungsphase bereits durchlaufen: Wachsende gesellschaftliche Komplexität und wachsende Bürokratisierung, zunehmende Unüberschaubarkeit und Pluralisierung haben die Westeuropäer bereits die ganze Kälte der industriellen Massengesellschaft erfahren lassen⁹⁾. Hier artikuliert sich Unbehagen an der Moderne¹⁰⁾. Das Leiden des modernen Menschen an einem Gefühl der Heimatlosigkeit ist unübersehbar. Auswählen und Abwägen wird zum Imperativ, ohne daß der Mensch in festen Solidaritätsstrukturen und zweifelsfreien Normensystemen sich aufgehoben fühlt. Das Sicherheitssyndrom wird aktualisiert¹¹⁾. Sehnsucht nach Geborgenheit und Gefühl signalisieren emotionale Defizite. Elemente neuer politischer Romantik tauchen auf¹²⁾. Die Frage nach der Identität wurde neu aufgeworfen. Kurzum: Das Unbehagen an der Moderne dramatisiert den Wunsch nach Identität.

Man mag es als europäische Paradoxie empfinden; aber die gleiche fundamentale Herausforderung der Moderne — die alle Euro-

⁹⁾ Vgl. u. a. Raymond Aron, Fortschritt ohne Ende?, Gütersloh 1968; Alain Touraine, Die postindustrielle Gesellschaft, Frankfurt/M. 1972; Lucian Kern (Hrsg.), Probleme der postindustriellen Gesellschaft, Gütersloh 1976; Daniel Bell, Die Zukunft der westlichen Welt. Kultur und Technologie im Widerstreit, Frankfurt/M. 1976; zum Problem des Wertwandels vgl. u. a. Ronald Inglehart, The Silent Revolution, New Jersey 1977; Helmut Klages/Peter Kmiecik (Hrsg.), Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel, Frankfurt/M. 1979; Helmut Klages, Wertorientierungen im Wandel, Frankfurt/M.—New York 1984; Dieter Schröder u. a., Politik, Wertewandel, Technologie, Düsseldorf—Wien 1982; Burkhard Strümpel, Die Krise des Wohlstands, Stuttgart 1977; Elisabeth Noelle-Neumann u. a., Kritik an der Technik und die Zukunft einer Industriention, Villingen-Schwenningen 1982.

¹⁰⁾ Vgl. u. a. Peter L. Berger u. a. (Anm. 3).

¹¹⁾ Franz-Xaver Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, Stuttgart 1973; Richard Wisser, Sicherheit — Möglichkeit oder Unmöglichkeit menschlicher Existenz?, in: Jürgen G. Stuttgart (Hrsg.), Quo vadis Industriegesellschaft?, Heidelberg 1984, S. 201—223.

¹²⁾ Grundsätzliche Dispositionen dazu dargelegt bei Richard Löwenthal, Romantischer Rückfall, Stuttgart 1970; Hannah Arendt, Fragwürdige Traditionsbestände im politischen Denken der Gegenwart, Frankfurt/M. 1957; wichtige Detailspekte bei Hermann Lübke, Protest und Verweigerung. Ursachen und politische Konsequenzen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 27 (1982), S. 95—114; Abraham Ashkenasi, Idealistic Protest: The New German Religiosity, in: Journal of International Affairs, 36 (1982/83), S. 257—269; Volkmar Lauber, From Growth Consensus to Fragmentation in Western Europe. Political Polarization over Redistribution and Ecology, in: Comparative Politics (1983), S. 329—349.

⁵⁾ Vgl. ausführlich dazu Peter Bender, Das Ende des ideologischen Zeitalters. Die Europäisierung Europas, Berlin 1981; zum Problem der Modernisierung in der Sowjetunion siehe ergänzend Curt Gasteyger, Die Zukunft der Sowjetmacht, in: Europa-Archiv, 36 (1981), S. 39—46.

⁶⁾ Zum Legitimationsproblem in Ost und West vgl. Richard Löwenthal, Politische Legitimität und kultureller Wandel in Ost und West, in: ders., Gesellschaftswandel und Kulturkrise, Frankfurt/M. 1979, S. 101—132.

⁷⁾ Vgl. ebda., S. 126 ff.

⁸⁾ Peter Bender (Anm. 5), S. 19.

päer zu bestehen haben — findet unterschiedliche, phasenverschobene Antworten — was Ost- und Westeuropäer voneinander abgrenzt. Bestenfalls auf einer abstrakten Ebene ist die Parallelität in der sozialpsychologischen Verarbeitung der modernen Gesellschaft in Ost und West wieder zu erkennen: Unter den Existenzbedingungen der Moderne wird die Außenwelt fragwürdiger und die Innenwelt komplizierter.

Gleichgerichteten Druck auf Ost- und Westeuropa übt ein anderes Strukturmerkmal der Moderne — die Internationalisierung des Lebens — aus. In Ost- und Westeuropa wird man darauf eine parallele Antwort formulieren müssen: fortschreitende Integration.

Die politischen Probleme sind in Ost und West über die nationalen Grenzen ausgewandert. Es hat eine Internationalisierung — aber auch eine Regionalisierung¹³⁾ — der Lebenssachverhalte stattgefunden. Die Staaten haben zwangsläufig Schritt für Schritt an Handlungsfähigkeit verloren. Einer internationalisierten Problemstruktur steht keine adäquate politische Entscheidungsstruktur gegenüber. Europäische Integration in West und Ost wird so zum Versuch, Problemstruktur und Entscheidungsstruktur in Übereinstimmung zu bringen. Es ist unübersehbar geworden, daß die europäischen Nationalstaaten allein nicht mehr in der Lage sind, identitätsverbürgendes Vertrauen zu erzeugen. Allerdings stellt sich damit auch die Frage nach dem identitätsverbürgenden Vertrauen, das die europäischen Instanzen vermitteln. In Osteuropa sind die Legitimationsdefizite offenkundig. In Westeuropa fehlen den Integrationsinstanzen die notwendige Effizienz und Transparenz. Der Integrationsprozeß ist gewissermaßen auf halbem Wege ins Stocken geraten. Man hat der Europäischen Gemeinschaft die Instrumente verwehrt, ohne die auch ein einzelner Staat nicht effizient handlungsfähig ist. Es fehlt eine Führungsinstanz, die neue Impulse zur Reform setzen kann; es fehlt die umfassende Parlamentarisierung, ohne die bei einschneidenden Problemen Legitimationszweifel unausweichlich werden; es fehlt an einer dichten Infrastruktur, die die Vermittlung zwischen Bürger und politischem

¹³⁾ Vgl. dazu Hermann Lübke, *Politischer Historismus. Zur Philosophie des Regionalismus*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 20 (1979), S. 1—15; daneben siehe auch Alexander Boguslawski, *Regionalismus und politische Kultur in Europa*, in: *Zeitschrift für Politik*, 30 (1983), S. 131—141; Wolfgang Lipp (Hrsg.), *Industriegesellschaft und Regionalkultur*, Köln 1984.

Entscheidungssystem übernehmen könnte. Dieser Übergang zur Anwendung von Willensbildungsverfahren, Instrumenten, Verhaltensweisen, die traditionell innenpolitischen Prozessen entsprechen, ist bisher noch nicht gelungen.

Die wachsende Geschwindigkeit, mit der unser Leben internationalisiert wird, vertieft auf den ersten Blick die Spaltung Europas, weil sie eine Sogwirkung ausübt, zwei getrennte Integrationssysteme weiter auszubauen. Aber die Internationalisierung macht ja nicht an den Grenzen west- und osteuropäischer Integrationssysteme halt¹⁴⁾. Sie forciert die systemübergreifende Kooperation. Diese Kooperation hat viele Dimensionen¹⁵⁾: den wirtschaftlichen Austausch, den technologischen Bereich, die sicherheitspolitische Interdependenz, den kulturellen Austausch, die Systeme internationaler Kommunikation.

¹⁴⁾ Zu den aktuellen Grundsatzfragen des Systemwandels in Ost- und Westeuropa siehe weiterführend u. a.: Jeremy R. Azrael/Richard Löwenthal/Tohru Nakagawa, *Die Ost-West-Beziehungen, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik* Nr. 10, Bonn 1979; Karl Kaiser u. a., *Die Sicherheit des Westens: Neue Dimensionen und Aufgaben, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik* Nr. 16, Bonn 1981; Eberhard Schulz/Gerhard Wettig, *Chancen für einen Wandel in Osteuropa? Arbeitspapiere für Internationale Politik* Nr. 21, Bonn 1982; Karl Kaiser u. a., *Die EG vor der Entscheidung. Fortschritt oder Verfall*, Bonn 1983; Heinrich A. Winkler (Hrsg.), *Richard Löwenthal. Weltpolitische Betrachtungen*, Göttingen 1983.

¹⁵⁾ Wichtige weiterführende Überlegungen dazu bei Klaus Ritter, *Analyse der weltpolitischen Machtverteilung. Prinzipielle Verhaltensmuster im derzeitigen Entspannungsprozeß*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 38/74, S. 30—38; Helga Haftendorn, *Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik*, in: dies. (Hrsg.), *Verwaltete Außenpolitik*, Köln 1977, S. 15—38; zum konzeptionellen Hintergrund verstärkter Kooperation zwischen Ost und West vgl. Hans-Peter Schwarz/Boris Meissner (Hrsg.), *Entspannungspolitik in Ost und West*, Köln 1979; Helga Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955—1982*, Baden-Baden 1983; Gerhard Wettig, *Entspannungsinteressen in Ost und West*, in: *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, 16 (1981); ders., *Instrumentarien der Entspannungspolitik*, in: *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, 17 (1981); Daniel Frei/Dieter Ruloff, *Entspannungserwartungen und Entspannungsfolgen*, in: *Zeitschrift für Politik*, 29 (1982), S. 295—317; dies., *Entspannung in Europa: Perzeption und Realität*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 23, (1982), S. 27—45; dies., *East-West-Relations: A Systemic Survey*, Cambridge (Mass.) 1982; Josef Füllenbach/Eberhard Schulz (Hrsg.), *Entspannung am Ende? Chancen und Risiken einer Politik des Modus vivendi*, München—Wien 1980.

Seinen dichtesten symbolischen Ausdruck hat dieser Prozeß gesamteuropäischer Kooperation in der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) mit ihren Folgekonferenzen gefunden¹⁶⁾. Die KSZE-Schlußakte versucht, eine gemeinsame normative Grundlage für Europa zu formulieren: souveräne Gleichheit, Achtung der Souveränität, Enthaltung von Androhung oder Anwendung von Gewalt, Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität der Staaten, friedliche Regelung von Streitfällen, Nicht-einmischung in innere Angelegenheiten, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit, Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker, Zusammenarbeit zwischen den Staaten, Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben. Die Schlußakte enthält außerdem einen Katalog vertrauensbildender Maßnahmen in der Sicherheitspolitik sowie ausführliche Texte über die Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft, der Technik, der Umwelt, über Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum, über die Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen.

Damit ist ein dokumentarischer Bezirk an Gemeinsamkeit geschaffen worden, dessen politische Instrumentalisierung unterschiedliche Grade der Intensität angenommen hat und annehmen kann. Die normativen Festlegungen wurden zum Berufungs- und Bezugspunkt für Dissidenten in Osteuropa. Die Vereinbarung, Folgekonferenzen durchzuführen, schuf eine Form relativ kontinuierlicher institutionalisierter Kontakte der Diplomatie. Weitgehend vernachlässigt wurden bisher jedoch die weit gefächerten Handlungs- und Aufgabekataloge der KSZE-Schlußakte zu den einzelnen Sachbereichen der Politik.

Dies alles hat die Dominanz der Bipolarität nicht abzulösen vermocht¹⁷⁾, aber es hat die

¹⁶⁾ Siehe dazu die Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa v. 1. August 1975, abgedruckt in: Europa-Archiv, 30 (1975), S. D 437—484; siehe ergänzend Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), KSZE, Beiträge und Dokumente aus dem Europa-Archiv, Bonn 1976; Jost Delbrück u. a. (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, Köln 1977.

¹⁷⁾ Vgl. Klaus Ritter, Die Dominanz des Ost-West-Konflikts, in: Europa-Archiv, 40 (1985), S. 1—10; siehe auch ders., Zur Weiterentwicklung der Ost-West-Beziehungen: Der Konzeptionelle Spielraum, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Amerika und Westeuropa, Stuttgart 1973, S. 204—217.

Resistenz der bisher dominanten bipolaren Konfliktbeziehungen gemindert¹⁸⁾. Zumindest schemenhaft wird ein Konsens über Systemgrenzen hinweg sichtbar, gemeinsam werden potentiellen Friedensstörer abzulehnen. Dieser Konsens wird in seiner Bedeutung nicht dadurch gemindert, daß er im wesentlichen auf dem jeweiligen Risikokalkül der Akteure und auf einem Netzwerk pragmatischer Kooperation beruht. Europa lebt unter dem Zwang zur Koexistenz.

Dies alles hat jedoch noch nichts wesentliches zu ändern vermocht an der mangelnden kulturellen Vertrautheit der Europäer untereinander, jener paradoxen Mischung von Nähe und Ferne, die zwischen den Europäern nach wie vor besteht. Kulturelle Fremdheit und kulturelle Vertrautheit haben offenbar ein sehr beständiges europäisches Amalgam gebildet¹⁹⁾. Nur aus dem wirklichen Begreifen der kulturellen, sozialen und politischen Lebensbezüge der Nachbarn kann doch Solidarität tragfähig werden. Europa zeigt hier — jenseits der Spaltung zwischen Ost und West — vielfältige Risse.

Dennoch: Grundsätzlich auszuschließen ist es nicht, daß die Dynamik des KSZE-Prozesses dazu beiträgt, Schritt für Schritt einen Systemwandel in Europa zu vollziehen²⁰⁾. Die

¹⁸⁾ Zu den aktuellen Strukturmustern des Ost-West-Konflikts vgl. Werner Link (Hrsg.), Die neueren Entwicklungen des Ost-West-Konflikts. Konstanten und Veränderungen, Köln 1984; ders., Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1980; Uwe Nerlich (Hrsg.), unter Mitwirkung von Falk Bomsdorf, Die Einhegung sowjetischer Macht. Kontrolliertes militärisches Gleichgewicht als Bedingung europäischer Sicherheit, Baden-Baden 1982; Christoph Royen, Die sowjetische Koexistenzpolitik gegenüber Westeuropa. Voraussetzungen, Ziele, Dilemmata, Baden-Baden 1978; ders., Die Aussichten für einen Systemwandel in Osteuropa, in: Europa-Archiv, 40 (1985), S. 31—40; Hannes Adomeit, Die Sowjetmacht in internationalen Krisen. Verhaltensmuster, Handlungsprinzipien, Bestimmungsfaktoren, Baden-Baden 1983.

¹⁹⁾ Man kann dieses Problem auch auf die weltpolitische Ebene projizieren: Dem Universalismus außenpolitischer Perspektiven steht das Unverständnis für die Andersartigkeit fremder Kulturen und Mentalitäten gegenüber. Ausführlich dazu Hans-Peter Schwarz, Internationale Politik in globaler und partikularer Sicht. Nutzen und Nachteile der vorherrschenden universalistischen Perspektive, in: Europa-Archiv, 38 (1983), S. 433—444; zur universalen Perspektive siehe auch grundlegend Niklas Luhmann, Die Weltgesellschaft, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 57 (1971), S. 1—35.

²⁰⁾ Eine kritische Reflexion der denkbaren Wege eines europäischen Systemwandels bei Johan Galtung, Europa — bipolar, bizentrisch oder kooperativ?, in: Europa Politik und Zeitgeschichte, B 41/72, S. 3—30.

Elemente für eine solche Vision eines künftigen Gesamteuropas sind zumindest in Ansätzen greifbar: ein Europa der Freizügigkeit, des freien Austauschs von Meinungen und Informationen, von Kapital und Dienstleistungen; ein Europa, in dem Konflikte friedlich geregelt und nicht mit Gewalt ausgetragen werden; ein Europa, in dem die Grenzen ihre trennende Wirkung verlieren.

Die sensibelste Nagelprobe hat die gesamt-europäische Kooperation zweifellos in der Mitte Europas zu bestehen²¹⁾. Hier bietet die Lage gleichsam den Seismographen für die Bewegungen und Erschütterungen des Kontinents.

Wie soll die Mitte Europas politisch gestaltet sein? Diese Frage gehört zu den dramatischsten Themen, die die Geschichte kennt. Sie löst Kriege aus, führt Koalitionen zusammen und auseinander, provoziert hektisches machtpolitisches Kalkül. Wie soll die Mitte Europas politisch gestaltet sein? Man kann die Anfrage auch mit anderen Worten formulieren: Wie soll das Zusammenleben der Deutschen organisiert sein?

Europa und Deutschland stehen in einer unauflösbaren dialektischen Wechselwirkung: Die Deutsche Frage ist zu allen Epochen eine europäische, und die Europäische Frage ist zu allen Epochen auch eine deutsche. Die Verquickung ist so eng, daß man oftmals gar nicht präzise ausmachen kann, wo die europäischen Akzente beginnen und die deutschen Akzente enden — und umgekehrt. Diese dialektische Osmose führt zu der immer neu aufbrechenden Ungewißheit über die Anteile von europäischer Gemeinsamkeit und nationaler Besonderheit. Die geistige Ungewißheit läßt sich ins Sozialpsychologische wenden: Die politische Kultur der Deutschen kennt das Vertrauen auf die Parallelität von europäischer Einheit und deutscher Einheit ebenso wie den Zweifel an der Vereinbarkeit beider Ziele. Die geistige Ungewißheit läßt sich auch ins Machtpolitische wenden: Zu allen Zeiten hat die Mitte Europas auf die Europäer eine immense Sogwirkung ausgeübt. Die

Mitte ist der Brennpunkt des machtpolitischen Interesses²²⁾.

Europas Mitte besitzt eine kritische Größe. Sie ist zu stark, um für die anderen uninteressant zu sein. Sie ist zu schwach, um von den Interessen der Umwelt unberührt zu bleiben. Diese Ambivalenz läßt dann eine grundlegende historische Erfahrung unmittelbar plausibel erscheinen: Es ist der Mitte Europas nicht vergönnt, im Windschatten andere Ziele zu schwimmen, im ruhigen Gewässer des Desinteresses der anderen dahinzudümpeln. Diese Spannung, Europa und Deutschland zugleich und zusammen denken zu müssen, kann man auflösen versuchen, entweder im harmonisierenden Pathos der Politik oder im Gegeneinander-Ausspielen beider Perspektiven. Beispiele für beide Varianten gibt es im Übermaß, aber wirklich aufgelöst hat sich die Spannung nicht, Europa und Deutschland zugleich und zusammen denken zu müssen.

Wir können in der Geschichte immer wieder beobachten, daß sich in Zeiten besonderer politischer Anspannung und in Situationen von besonderer politischer Kompliziertheit Mythen aller Art bilden. Mythen, Legenden, Alpträume sind Seismographen für die Kompliziertheit unserer Welt. Bezeichnenderweise haben die besonders geschichtsmächtigen Mythen und Alpträume immer wieder die Gestaltung der Mitte Europas zum Gegenstand.

Exakt dort, wo man die Erfahrungen der Moderne negiert, tun sich die Abgründe Europas auf:

— Die Versuchung zum Absoluten ist im politischen Leben Europas eigentlich nie endgültig gebannt²³⁾. Die Strukturen Europas sind nicht gefeit vor den machtpolitischen Leidenschaften im Verfolg von Absolutheitsansprüchen. Die Strukturen Europas sind außerdem nicht gefeit vor romantischen Aufständen gegen die Kompliziertheit von Politik und Gesellschaft. Die Suche nach der idellen Gewißheit kann zur Flucht vor den konkreten Schwierigkeiten des politischen Lebens werden. Bricht sich die Versuchung des Absoluten ihre Bahn, dann bleiben jeweils Freiheit und Frieden auf der Strecke.

²¹⁾ Vgl. dazu u. a.: Die Teilung Deutschlands und Europas. Zusammenhänge, Aufgaben, Perspektiven, Bonn 1984; Werner Weidenfeld, Ratlose Normalität. Die Deutschen auf der Suche nach sich selbst, Zürich—Osnabrück 1984.

²²⁾ Vgl. die anschauliche Darstellung von Hartmut Boockmann u. a., Mitten in Europa. Deutsche Geschichte, Berlin 1984.

²³⁾ Vgl. grundsätzlich weiterführend Hannah Arendt, Elemente totaler Herrschaft, Frankfurt/M. 1958.

— Zu diesen Versuchungen zählt zweifellos auch der Nationalismus²⁴⁾. Der Nationalismus bleibt als Gefahr in der modernen Industriegesellschaft bestehen — einer Gesellschaft, in der es ungeheuer schwierig ist, die arbeitsteilig erworbenen Erfahrungen in ein symbolisches Universum, in einen Sinnzusammenhang einzuordnen. Hinter dem intensiven Ausschnittswissen, über das jeder verfügt, versinkt die Fähigkeit zur Konstruktion der gesellschaftlichen Ordnung. Die Natur erscheint beherrschbar; die Gesellschaftsstruktur entgleitet der Verfügung. In solchen Bedrängnissen bietet der Rückfall in den Nationalismus eine gefährliche Ausflucht.

Die vielfältigen Gemeinschaftsbezüge, in denen die Europäer leben, können Irrwege, Sackgassen und Katastrophen dieser Art durchaus verhindern helfen. Sie helfen, eine Verabsolutierung einzelner Ansprüche zu vermeiden. Wichtig ist dabei vor allem die Erkenntnis, daß sich europäische Identität in Kompliziertheiten bewähren muß. Aus den vielfältigen Identitätsbezügen und Identitätsverbürgungen ergeben sich Spannungen. Die Teile müssen ausbalanciert werden. Dies auszuhalten, ja produktiv werden zu lassen, ist außerordentlich bedeutsam für die politischen und kulturellen Fundamente Europas.

Alles das steht unter dem prägenden Druck, für Europa eine Antwort auf die Moderne zu formulieren. Die Herausforderungen der Moderne stellen besonders dramatische Anforderungen an die schöpferische Verbindung von Altem und Neuem²⁵⁾. Das Neue geschieht in jedem Augenblick, und es veraltet sofort wieder, reiht sich ein in die Gleichgültigkeit des bereits Bekannten. Oft genug ist dann das Neue sehr bald veraltet, und das Alte erscheint wieder neu. Damit vollzieht sich die Relativierung von Altem und Neuem. Dieses rastlose Drängen, diese hastige Aufgeregtheit des modernen Lebens bietet den verbindenden Faden für die kritische Reflexion der Moderne — von Georg Simmel bis Jürgen Habermas. Simmel: „Der Mangel an Definitivem im Zentrum der Seele treibt dazu, in immer neuen Anregungen, Sensationen, äußeren

ren Aktivitäten eine momentane Befriedigung zu suchen.“²⁶⁾ Habermas: „Die Orientierung nach vorne, die Antizipation einer unbestimmten, kontingenten Zukunft, der Kult des Neuen bedeuten in Wahrheit die Verherrlichung einer Aktualität, die immer von neuem subjektiv gesetzte Vergangenheiten gebiert. Das neue Zeitbewußtsein, das mit Bergson auch in die Philosophie eindringt, bringt nicht nur die Erfahrung einer mobilisierten Gesellschaft, einer akzellierten Geschichte, eines diskontinuierlichen Alltags zum Ausdruck. In der Aufwertung des Transitorischen, des Flüchtigen, des Ephemeren, in der Feier des Dynamismus spricht sich eben die Sehnsucht nach einer unbefleckten, innehaltenden Gegenwart aus.“²⁷⁾

Das Europa der Moderne ist gekennzeichnet von der Fliehkraft des Wandels, von der Atemlosigkeit des Neuen. Ganz zwangsläufig beginnt die Suche nach Haltepunkten. Europäische Identität könnte einer von mehreren solcher Haltepunkten sein — als ‚innehaltende Gegenwart‘.

Die Entscheidung über die unentschiedene Zukunft Europas wird abhängen von der Fähigkeit oder Unfähigkeit der Europäer, ihre Identität in Kompliziertheiten zu erfahren und zu artikulieren. Das Wissen um die Bedingungen und Begrenzungen der politischen Kultur Europas verspricht nur die Chance einer Identitätsfindung, garantiert sie nicht. Ob Europa diese Chance wahrnimmt, ist eine Frage seiner Mündigkeit. In merkwürdiger Weise wird man heute mit Blick auf das künftige Schicksal des Kontinents erinnert an jene Impressionen, die Gottfried Benn unmittelbar nach Kriegsende festhielt: „Europa wird vom Gehirn gehalten, vom Denken, aber der Erdteil zittert, das Denken hat seine Sprünge.“²⁸⁾ Dieser Satz hält die Ambivalenzen Europas fest. Europäische Identität könnte sie zur Chance wenden, könnte neue Begriffe zur Beschreibung Europas finden: Originalität, Ideenreichtum, Toleranz, Zusammenarbeit, Frieden. Es spricht nichts dafür, daß auf Dauer die europäischen Wege zu einer solchen Wirklichkeit unauffindbar sein müssen.

²⁴⁾ Als aktuellen Überblick siehe dazu Heinrich A. Winkler (Hrsg.), Nationalismus in der Welt von heute, Göttingen 1982; zum kulturgeschichtlichen Hintergrund siehe Stephan Popov, Am Ende aller Illusionen. Der europäische Kulturpessimismus, Köln 1982.

²⁵⁾ Siehe Hans Georg Gadamer, Das Rätsel der Zeit über Altes und Neues, in: Universitas, 38 (1983), S. 453—460.

²⁶⁾ Georg Simmel, Philosophie des Geldes, München—Leipzig 1930, S. 551.

²⁷⁾ Jürgen Habermas (Anm. 3), S. 446.

²⁸⁾ Gottfried Benn, Der Ptolemäer — Berliner Novelle (1947), in: D. Wellershoff (Hrsg.), Gottfried Benn. Gesammelte Werke in acht Bänden, Bd. 5, Wiesbaden 1968, S. 1396.

Das Kulturverfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland

I. Die politische, kulturelle und wissenschaftliche Aktualität des Themas

Wissenschaftliche Themen werden nicht „an und für sich“ formuliert und behandelt. Sie sind ihrerseits Ausdruck und zugleich Vehikel tieferer Vorgänge kulturellen Wandels, so schöpferisch die Leistung des einzelnen Wissenschaftlers ist. Auch das Thema „Das Kulturverfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland“ steht in einem größeren Zusammenhang. Das Verfassungsrecht unserer Republik besinnt sich auf seine spezifisch kulturellen Texte, ihre Inhalte und Funktionen, weil Entwicklungen im politischen, soziokulturellen und wissenschaftlichen Raum die Regeneration „alter“ und vielleicht die Generation neuer kulturverfassungsrechtlicher Texte (erinnert sei an die Revision der Kulturstaatsklausel der Bayerischen Verfassung von 1984!) provozieren, mit Leben erfüllen und ins Bewußtsein derer heben, die die „offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“ mitkonstituieren: z. B. auch das Dictum Richard von Weizsäckers, der anlässlich der Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels 1984 an Octavio Paz sagte: „Der Mensch findet zu sich selbst in seiner Kultur“ und „Kultur ist Politik. Kultur, verstanden als Lebensweise, ist vielleicht die glaubwürdigste, die beste Politik.“¹⁾

Die *Verfassungsrechtswissenschaft* ist in diesen Prozessen nur ein Teilbereich. Die anderen Disziplinen, etwa die Geschichts-, die Politikwissenschaft, sind auf ihre Weise gefordert, und wenn es ein Thema gibt, das von vornherein „interdisziplinär“ anzulegen ist, dann das der „Kultur“. Die wachsende Aktualität unseres Themas läßt sich dementsprechend in politischer, kultureller und wissenschaftlicher Hinsicht belegen.

1. Die politische Aktualität

Die *politische* Diskussion um den Staatsvertrag über die Errichtung einer Kulturstiftung

¹⁾ Zitiert nach Frankfurter Rundschau (FR) vom 8. 10. 1984, S. 18.

des deutschen Volkes schien abgeschlossen, bis am 13. September 1984²⁾ die Meldung überraschte, der hessische Ministerpräsident Börner unterzeichne nicht. — Bundeskanzler Helmut Kohl, der für seine Regierung mehrfach eine „kulturfreundliche Politik“ angekündigt hat³⁾, sah sich einer Großen Anfrage in Sachen Kulturpolitik gegenüber — bislang hatte der Streit um die Filmförderung des Bundes (anlässlich Norbert Achternbuschs „Das Gespenst“) und um die Goethe-Institute für — eher negative — Schlagzeilen gesorgt.

Die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage⁴⁾ enthält eine Fülle von Stichworten⁵⁾: Vorrang habe die Freiheit der Kunst, Kultur komme vom Menschen und sei für den Menschen da; wie kaum ein anderes Feld sei Kultur offen für die Initiative des einzelnen. Als Grundlage ihrer Kulturförderungspolitik stellt sie heraus⁶⁾: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Kulturstaat“, sie ist „ein Teil der deutschen Kulturnation“ und sie ist „eingebunden in die Kulturgemeinschaft der europäischen Staaten“. Als Rahmenbedingungen für Kunst und Kultur, die auf ihre „Kulturfreundlichkeit“ zu überprüfen seien,

²⁾ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 13. 9. 1984, S. 25, vom 2. 10. 1984, S. 25.

³⁾ Zitiert nach FAZ vom 12. 9. 1984, S. 25. — So will die Bundesregierung z. B. privaten Kulturstiftungen steuerlich helfen (FAZ vom 2. 11. 1984, S. 13). Siehe auch den Vorstoß für ein „kulturfreundliches Steuerrecht“ seitens Helga Wex, MdB, im Rahmen eines Kultursymposiums „Privates Mäzenatentum“ in Mülheim/Ruhr (Nordbayerischer Kurier vom 20. 11. 1984, S. 6). Auch sah Bundeskanzler Helmut Kohl auf der Frankfurter Buchmesse 1984 die privatwirtschaftliche Preisbindung als „kulturstaatliches Element unserer Wirtschaftsordnung“ (zitiert nach FAZ vom 3. 10. 1984, S. 27).

⁴⁾ BT-Drucksache 10/2336 vom 31. 10. 84, S. 1 ff.

⁵⁾ Erstmals diskutierte der Bundestag über Kultur — die Debatte selbst hat kaum eine Vertiefung gebracht, sieht man von der Rede von Kultusminister Hans Maier einmal ab; vgl. Verhandlungen des 10. Bundestages, 99. Sitzung vom 9. 11. 1984, S. 7201 D.

⁶⁾ BT-Drucksache 10/2336, S. 2 f.

nennt die Bundesregierung z. B. das Steuerrecht, das Urheber-, Arbeits- und Sozialrecht, aber auch ein „generell kulturfrendliches Klima“⁷⁾.

Die *innerdeutsche* Szenerie wurde kürzlich durch eine Erklärung von SED-Generalsekretär Erich Honecker zum 35. Jahrestag der DDR provoziert; sie lautet⁸⁾: „Die sozialpolitische Nationalkultur der DDR ist bereits das Werk mehrerer Generationen. Sie ist eine zutiefst demokratische Kultur. Sie wird von den Zielen und Idealen der Arbeiterklasse, von ihrer wissenschaftlichen Weltanschauung und den Maximen ihrer Lebensweise geprägt und entwickelt sich zur Kultur des ganzen werktätigen Volkes“. Bildet der Osten und der Westen Deutschlands also schon nicht mehr die viel berufene „Kulturnation“?⁹⁾ Weiten wir den Blick über unsere Grenzen hinaus¹⁰⁾:

Österreichs Bundeskanzler Sinowatz sieht zu den Idealen von 1789 „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“ im 19. Jahrhundert die Forderung nach „sozialer Gerechtigkeit“, im 20. Jahrhundert die Bildung bzw. materielle Chancengleichheit hinzutreten. Insofern qualifiziert er Kulturpolitik als „Fortsetzung der Sozialpolitik“¹¹⁾.

In der Schweiz hat vor nahezu vier Jahren der Schriftsteller A. Muschg die Initiative für den „Kulturprozent“ mit in Gang gesetzt: Der Bund soll künftig ein Prozent des Gesamthaushalts für kulturelle Belange aufwenden; das Schweizer Volk wird wohl demnächst darüber abstimmen¹²⁾. Zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz kam es übrigens

1984 fast zu einem „Kunst-Zwischenfall“: Erinert sei an den „Sprayer von Zürich“, Harald Naegeli. Er wurde nach einer Entscheidung der EGMR in Straßburg und einem Dreierbeschluß des Bundesverfassungsgerichts¹³⁾ wegen in der Schweiz begangener Sachbeschädigung dann doch ausgeliefert, nicht ohne sich an einer Betonwand der Bonner Parteizentrale der SPD und am Zollhaus Lörrach „verewigt“ zu haben¹⁴⁾.

Frankreich betreibt herkömmlich eine besonders ehrgeizige kulturelle Außenpolitik — Kultur gilt dort als „zweites Bein“ der Außenpolitik¹⁵⁾, und schon der Name seines gelegentlich überdynamischen Kulturministers unter François Mitterrand, Jack Lang, steht für ein Programm, das seine Gegner heftig kritisieren: Unter dem Vorwand des Kulturschutzes werde eine „Staatskultur“ unterstützt, weil der Staat besser wisse, was dem Bürger zuträglich sei, der vor der Massenkultur geschützt werden müsse.

Auf *europäischer* Ebene erzielt das Kulturthema fast spektakuläre „Geländegewinne“. Erwähnt sei an erster Stelle die West-Berliner Deklaration der europäischen Kulturminister vom Mai 1984¹⁶⁾. In der Präambel heißt es u. a.: „In Anbetracht der entscheidenden Rolle der Kultur, als Gesamtheit der Werte, die der Menschheit den Sinn ihres Daseins und Handelns vermitteln; eingedenk dessen, daß die europäischen Kulturen insbesondere auf einer Jahrhunderte alten Tradition des weltlichen und religiösen Humanismus grün-

7) BT-Drucksache 10/2336, S. 5.

8) Zitiert nach FAZ vom 22. 9. 1984, S. 1.

9) Dazu mein Diskussionsbeitrag, in: Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer (VVDStRL), 38 (1980), S. 114-116.

10) Siehe noch die Kritik der Arbeitsgemeinschaft Neuer Deutscher Spielfilmproduzenten am „staatlichen Kunstrichtertum“ (Nordbayerischer Kurier vom 26. 9. 1984) aus Anlaß eines Verwaltungsabkommens zwischen der kulturellen Förderung des Bundesinnenministeriums und der Berliner Filmförderungsanstalt; ferner das „Förderprogramm Bildung und Kultur“ des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft unter dem Motto: „Verbindung zwischen Kunst, Bildung und Alltag“, FAZ vom 24. 7. 1984, S. 5. Allgemein jetzt: E. Lieser-Triebrigg/S. Mampel (Hrsg.), Kultur im geteilten Deutschland, 1984.

11) Zitiert nach seinem „Spiegel“-Gespräch in: Der Spiegel, (1984) 33, S. 94 (96). Zum Kulturverfassungsrecht in Österreich siehe jetzt H.-U. Evers, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JöR), 33 (1984), S. 189 ff.

12) Vgl. zuletzt etwa FAZ vom 6. 9. 1984, S. 23; Diskussionsbeitrag von T. Fleiner-Gerster, in: VVDStRL, 42 (1984), S. 92 f. (Diskussion).

13) Vgl. Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ), 1984, S. 159 bzw. S. 271. — Naegeli saß, verurteilt zu neun Monaten Haft ohne Bewährung, im Bezirksamtsgefängnis Winterthur (vgl. DIE ZEIT vom 12. 10. 1984, S. 57: „Kunst im Kittchen“) und wollte nach seiner Entlassung am 27. 10. 1984 (nach Verbüßung von zwei Dritteln der Strafe) seinen Wohnsitz in der Bundesrepublik nehmen.

14) Vgl. die Nachweise in meinem Beitrag: Das Kulturstaatsprinzip im deutschen Verfassungsrecht, in: Politische Studien, 276 (1984), S. 368 (371); siehe auch FR vom 25. 4. 1984, S. 1: „Zum Abschied sprühte Naegeli noch ein Männchen ans Zollhaus“. So verblüffend manche Ähnlichkeiten zum Spätwerk J. Miros sind: den verfassungsrechtlichen Schutz des Eigentums kann auch kein — genialer? — Sprayer aus den Angeln heben, auch nicht unter Hinweis auf *sein* Selbstverständnis von Kunst und Kunstfreiheit; vgl. dazu ausführlich J. Hoffmann, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1985, S. 237 ff.

15) Vgl. etwa FAZ vom 23. 7. 1984, S. 17. — Auch wurde der Kulturhaushalt noch einmal erhöht, um dem sozialistischen Wahlversprechen des „Kulturprozents“ näher zu kommen (FAZ vom 7. 11. 1984, S. 25).

16) Vgl. FAZ vom 23. Mai 1984, S. 27.

den, die Grundlage ihres unverrückbaren Festhaltens an der Freiheit und an den Menschenrechten ist¹⁷⁾.

Bei einer näheren Analyse des ganzen Textes fällt auf:

— Europa wird von seiner *Tradition* („europäisches Kulturerbe“) und vom Blick in die und der Gestaltung der *Zukunft* als einer kulturellen her verstanden;

— Kultur wird „*klassisch*“ (z. B. religiöse Werte, Humanismus) und *entwicklungs offen* prozeßhaft verstanden (Bejahung des technischen Fortschritts, größere Flexibilität der Sozialordnung, vor allem im Hinblick auf die „Aufteilung von Arbeitszeit und Freizeit“, Entwicklung „neuer Formen von Solidarität“; hier wird die Tendenz zur Kultivierung neuer menschlicher und zivilisatorischer Bereiche erkennbar (Absage an einen elitären Kulturbegriff);

— als konstituierend für Kultur gelten (mit gutem Grund) die Menschenrechte, besonders die *Freiheit* (Gedanken- und Meinungsfreiheit), das Recht, „unter Beachtung der individuellen Rechte der anderen nach einer eigenen Überzeugung zu leben“;

— als ein Teil der kulturellen Freiheit stellt sich die Forderung nach „Zugang aller zu diesem Kulturerbe“, zu Bildung und Ausbildung, zu „Austausch und Freizügigkeit der Kunstschaffenden“, die Entwicklung „schöpferischer Tätigkeit“ dar;

— ein wesentliches Element ist die *Toleranz* (erkennbar in den Worten: „besseres Verständnis unter Menschen verschiedenen Alters und verschiedener Kulturen“, Religionen und Traditionen, „gegenseitige Achtung“ in den internationalen Beziehungen); und

¹⁷⁾ Die Rede ist ferner vom „europäischen Kulturerbe“; die Mitgliedstaaten werden gebeten, „den Zugang aller zu diesem Kulturerbe zu erleichtern und auf diese Weise dazu beizutragen, das Bewußtsein der europäischen kulturellen Identität zu wecken und angesichts neuer Kommunikationsmedien zu stärken“, „Freiheitsräume für schöpferische Tätigkeiten und Ausdrucksformen zu schaffen, den Austausch und die Freizügigkeit der Kunstschaffenden sowie die demokratische Nutzung neuer Kommunikationstechnologien zu fördern“, aber auch: „Die Anerkennung der kulturellen Identität von Wanderarbeitnehmern, von Minderheiten und von Regionen und ihre Beteiligung am sozialen Leben zu fördern, damit unsere Gesellschaften unter Beachtung der Vielfalt das Entstehen neuer Solidaritäten ermöglichen“, „in unseren Gesellschaften Bedingungen zu schaffen, die einem besseren Verständnis unter Menschen verschiedenen Alters und verschiedenen Kulturen, verschiedenen Religionen und Traditionen dienen“ u. a.

— ein Bekenntnis zur europäischen Kultur der Vielfalt („Vielfalt ... einer gemeinsamen Kultur“, unter Beachtung der Vielfalt das Entstehen neuer Solidaritäten) — im Grunde also Pluralismus.

Die Suche nach *Europa* als kultureller Vielfalt und Einheit¹⁸⁾ wird flankiert dadurch, daß die Europäische Gemeinschaft — obwohl herkömmlich „Wirtschaftsgemeinschaft“ — ebenfalls die Kultur zu „entdecken“ beginnt, so z. B. im Juni 1984, als die für kulturelle Belange zuständigen Minister der EG-Staaten sich erstmals zu einer formellen Ratssitzung zusammenfanden¹⁹⁾ — symptomatischer Weise mitbedingt durch die rasche Entwicklung der neuen Medien! Die „Kulturpolitik zwischen EG und Europarat“²⁰⁾ macht aber auch darüber hinaus Schlagzeilen²¹⁾.

2. Neuere wissenschaftliche Anstöße

Stehen wir bei all diesen Vorgängen schon an der Nahtstelle zwischen politischen Leitzielen und ihrer Umsetzung ins (Verfassungs-)Recht, so sei aus dem *wissenschaftlichen* Bereich an folgendes erinnert: Die programmatische Formel „Kultur für alle“ (Hilmar Hoffmann) hat vom wissenschaftlichen Bereich (1979) ausgehend auch politisch Karriere gemacht, sie wurde zum „geflügelten Wort“²²⁾. Und es ist kein Zufall, daß es neuere städtesoziologische Forschungen, etwa von Alexander Mitscherlich und Hans-Paul Bahrdt waren, von denen aus in der „untersten politischen Einheit“, der Stadt, die (Wieder-)Besinnung auf die Kultur bei uns ihren

¹⁸⁾ Aus dem Schrifttum vgl. z. B. W. Weidenfeld, Was ist die Idee Europas?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 23-24/84, S. 3 ff.

¹⁹⁾ Nordbayerischer Kurier vom 26. 6. 1984.

²⁰⁾ So wörtlich J. Altwegg, in: FAZ vom 21. 8. 1984, S. 19.

²¹⁾ Ein Aufbruch war insoweit die Entschließung des Europäischen Parlaments, am 18. 1. 1979, zitiert in: Die Aktion der Europäischen Gemeinschaft im kulturellen Bereich, 1980, S. 10 ff. mit Stichworten wie: „Kultur in Europa in ihren reichen und mannigfaltigen Erscheinungsformen (als) eines der wesentlichen Elemente der europäischen Identität“, „Schutz, Aufwertung und Förderung des europäischen Kulturgutes“, Freizügigkeit für die „verschiedenen kulturellen Manifestationen“, Kultur als einer der Werte des gemeinsamen Erbes der Völker Europas“ (Tindemans); weitere Nachweise in: P. Häberle, Europa in kulturverfassungsrechtlicher Perspektive, JöR, 32 (1983), S. 9 (18 ff.).

²²⁾ Siehe z. B. den Aufsatz von D. Stolte, Kultur für alle, in: DIE ZEIT vom 27. 7. 1984, S. 14.

Aufschwung nahm²³⁾. Der Deutsche Städtetag hatte mit seinen Leitsätzen zur kommunalen Kulturarbeit (1972) auch im Rückblick eine kulturpolitische Pioniertat von Rang erbracht²⁴⁾.

Erst seit 1979 begann sich auch die Verfassungs- und Verwaltungsrechtslehre für das „kommunale Kulturverfassungsrecht“ als solches zu interessieren²⁵⁾. Die wissenschaftliche Arbeit an der Sache Kultur konnte, von den z.T. verschütteten älteren Ansätzen in Weimar (Hermann Heller, Albert Hensel u. a.) abgesehen²⁶⁾, unter dem Grundgesetz nur „punktuell“ an Vorarbeiten anknüpfen²⁷⁾. Der bis heute bedeutsamste monographische Entwurf stammt von Ernst Rudolf Huber: „Zur Problematik des Kulturstaates“ (1958), Teilbehandlungen von Herbert Krüger, Wolfgang

²³⁾ Vgl. A. Mitscherlich, Die Unwirtlichkeit unserer Städte, 1965; H. P. Bahrdt, Die moderne Großstadt, 1969, S. 132 ff.; ders., Umwelteferfahrung, 1974, z. B. S. 15 ff., 92 ff., auch 147 ff. — Die Kultursoziologie gewinnt als Wissenschaft gerade jüngst wieder zunehmend an Terrain: z. B. H. Braun/A. Hahn (Hrsg.), Kultur im Zeitalter der Sozialwissenschaften, Festschrift für F. H. Tenbruck, 1984; S. Paul (Hrsg.), Kultur-Begriff und Wort in China und Japan, Schriften zur Kultursoziologie, Band 3, 1984. — Die Gesamtausgabe der Schriften A. Gehlens zur Philosophischen Anthropologie wurde mit den Worten begrüßt „Zurück zur Kultur“, so von W. Lepenies, in: FAZ vom September 1984.

²⁴⁾ Einzelheiten bei P. Häberle, Kulturpolitik in der Stadt — ein Verfassungsauftrag, 1979, S. 2 m.w.N.; zuletzt W. Ismayr, Kulturförderung zwischen Neuorientierung und Sparzwängen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 27/84, S. 3 ff.

²⁵⁾ Dieses neue Stichwort setzte sich in der Folgezeit rasch durch; erstmals vorgeschlagen in meinem Augsburger Vortrag von 1979: P. Häberle, Kulturpolitik in der Stadt (Anm. 24); sodann rezipiert u. a. von E. Pappermann, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 1980, S. 701 ff. — Z. T. kritisch U. Steiner, in: VVDStRL, 42 (1984), S. 7 (24); richtig D. Grimm, ebd. S. 46 (67 f.). — Der Verfasser selbst suchte sich dem Kulturthema schrittweise von „unten nach oben“ zu nähern: so folgten P. Häberle, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, 1980; zuletzt: ders., Europa in kulturverfassungsrechtlicher Perspektive, in: JöR, 32 (1983), S. 9 ff.

²⁶⁾ Dazu P. Häberle, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1982, S. 48 f. m.w.N.; speziell zu H. Heller jetzt: G. Robbers, Hermann Heller, Staat und Kultur, 1983, bes. S. 82 ff.

²⁷⁾ So B. Pieroth, in: Der Staat, 22 (1983), S. 394 (401), dessen kritische Einwände (S. 402 ff.) deshalb dem gegenwärtig erreichbaren Diskussionsniveau etwas weit vorauszuweichen scheinen. Noch die 2. Auflage des den Grundbegriffen gewidmeten großen Lehrbuchs von K. Stern (1984) kennt die Stichworte Kulturstaat oder Kulturverfassungsrecht nicht; auch der von R. Wassermann herausgegebene Kommentar zum Grundgesetz in der Reihe der „Alternativkommentare“ von 1984 ist eine kulturell schweigsame, insoweit keine Alternative.

Knies, Thomas Oppermann, Klaus Schlaich²⁸⁾. Später reüssierte das Problem des Kulturstaates als Tagungsthema: zunächst bei den Bitburger Gesprächen (1978)²⁹⁾, schließlich bei den deutschen Staatsrechtslehrern in Köln (1983)³⁰⁾. Wissenschaftler aus anderen Disziplinen, etwa Helmut Schelsky, Ralf Dahrendorf, Hellmut Becker, Hans Maier, haben das Ringen um den Kulturstaat zum Teil vorweggenommen, zum Teil begleitet³¹⁾.

Zu einer „konzertierten Aktion“ von Verfassungsrechtswissenschaft und Politik in Sachen Kultur mag es schließlich kommen, wenn der Vorschlag der Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen“ von 1983 aufgegriffen wird, Art. 20 Abs. 1 GG um einen Satz 2 zu ergänzen: „Sie (sc. die Bundesrepublik Deutschland) schützt und pflegt die Kultur und die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen“ sowie Art. 28 Abs. 1 S. 1 um den Passus „Verantwortung des Staates für Kultur und natürliche Umwelt“³²⁾ zu erweitern. Bayern hat sich zum Vorreiter einer solchen Verfassungsrevision gemacht. Seine ohnedies einzigartige allgemeine Kulturstaatsklausel in Art. 3 der bayerischen Verfassung trägt jetzt den Zusatz (Absatz 2): „Der Staat schützt die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung“³³⁾ — womit (sehr „bayerisch“) einseitig der *traditionale* Aspekt betont erscheint. Von einem „offenen

²⁸⁾ Sämtliche wiederabgedruckt in: P. Häberle (Hrsg.), Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, 1982.

²⁹⁾ Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1977-78, o.J.

³⁰⁾ Referate von U. Steiner und D. Grimm, in: VVDStRL, 42 (1984), S. 7 ff. bzw. 46 ff. Begleitaufsätze: H.-U. Evers, in: NJW, 1983, S. 2161 ff.; F. Hufen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 1983, S. 516 ff.; thematisch enger Th. Oppermann, in: DVBl 1983, S. 857 ff. Gleichzeitig erschien der Handbuchartikel von W. Maihofer in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1983, S. 953 ff.

³¹⁾ Sämtliche abgedruckt in P. Häberle (Hrsg.), Kulturstaatlichkeit (Anm. 28).

³²⁾ Der Bundesminister des Innern/Der Bundesminister der Justiz (Hrsg.), Bericht der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, 1983, Rdn. 169 ff. Der Verfasser hat schon 1980 einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet: P. Häberle, Kulturverfassungsrecht (Anm. 25), S. 49 ff., 59. Zum Problem zuletzt Th. Oppermann, in: Festschrift für O. Bachof, 1984, S. 3 ff.; kritisch U. Steiner (Anm. 30), S. 38 ff. Allgemein zuletzt E. Wienholtz, Arbeit, Kultur und Umwelt als Gegenstand verfassungsrechtlicher Staatszielbestimmungen, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 109 (1984), S. 532 (543 ff.).

³³⁾ In Kraft getreten am 1. 7. 1984.

Kulturkonzept" aus muß indes der Weg für „Neues" gleichermaßen frei bleiben³⁴).

3. Hintergründe der „Wiederentdeckung der Kultur"

Was sind die Hintergründe für diese „Wiederentdeckung der Kultur" durch Wissenschaften und Politik, für das in Gang kommende „Kulturgespräch" über Kulturverfassungsrecht? Möglicherweise das Bewußtsein, an die „Grenzen des Sozialstaates" gelangt zu sein, der häufig zu extensiv statt intensiv und nur materiell statt auch ideell verstanden wurde, vielleicht auch das Gespür dafür, daß Wirtschaft und Wohlstand, Soziales und Materielles allein dem Menschen keinen „Sinn" vermitteln und seine Identität gefährden³⁵. Hinzukommen mögen neben der Sensibilisierung des Umweltbewußtseins eher konservative Strömungen, literarische wie die Wiederentdeckung von „Heimat", der kleineren, „humanen", „erfaßbaren" Einheit in Stadt und Land „vor Ort".

Schließlich dürfte die stürmische Entwicklung der neueren Medien und Kommunika-

tionstechniken mit ihren Gefahren für die (bisherige) „Kultur" und die drohende „Einheitskultur" eine Ursache für das Interesse am „Kulturverfassungsrecht" sein. So werden vom kommerziellen Rundfunk und Fernsehen auch in Deutschland „kulturelle Defizite" befürchtet³⁶). Doch handelt es sich bei der Wiederentdeckung der Kultur gewiß nicht nur um eine „Mode", so sehr Kultur in wirtschaftlichen Krisenzeiten (auch) zur Ablenkung von Alltagsnöten oder sozialen Konflikten mißbraucht werden kann³⁷).

Die Verbindung von „Kultur" und „Recht" ist indessen in Europa schon klassisch: Helmut Coing begreift das „Recht" als Element der europäischen Kultur³⁸), und Heinrich Böll würdigt das Recht als die wichtigste Errungenschaft unserer Kultur³⁹). Nähern wir uns dieser spannungsvollen Zusammengehörigkeit von Verfassungsrecht und Kultur durch eine interdisziplinäre Vergegenwärtigung der Sache „Kultur", denn „Kultur" verweist über die Rechtswissenschaft hinaus auf andere Disziplinen, vor allem Anthropologie und Soziologie: Im Gespräch mit ihnen sollte sich die Verfassungslehre ihren Weg suchen.

II. „Kultur" — interdisziplinär betrachtet — das Forum des Verfassungsstaates

1. Anthropologie und Soziologie zur „Kultur": Der weite und enge Kulturbegriff

Die Wissenschaft vom öffentlichen Recht geht regelmäßig von einem Begriff der „Kultur" in einem engen Sinne aus, der sich in Anknüpfung an die Ausgestaltungen im positiven Recht sowie wissenschaftliche Grundlegungen zum Kulturverwaltungsrecht ziemlich konkret als jene Sphäre bestimmen läßt, in welcher der Staat mit der Welt des Geistes eine besonders enge Verbindung eingeht: nämlich in den drei Hauptbereichen Bildung,

Wissenschaft und Kunst⁴⁰). Dieser engere Kulturbegriff hat zudem den beachtlichen Vorteil, daß er an ein verbreitetes Alltagsverständnis von „Kultur" anknüpfen kann.

Denkt man freilich nicht nur von Recht und Staat zur Kultur, sondern umgekehrt (auch)

³⁶) D. Grimm, in: VVDStRL, 42 (1984), S. 74 ff.; Stichwort: „passiver Medienkonsum". — Die Frage der Kulturförderung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird zunehmend diskutiert, vgl. zuletzt den gleichnamigen Aufsatz von U. Steiner, in: Festschrift für H. Hübner, 1984, S. 799 ff.

³⁷) Siehe die einäugige Polemik von B. Schlink, in: AöR, 109 (1984), S. 143 ff. (143, 148); siehe aus der weiteren Diskussion U. Karpén, in: Juristenzeitung (JZ), 1985, S. 31; H. P. Ipsen, in: Die Öffentliche Verwaltung (DöV), 1983, S. 826.

³⁸) H. Coing, Das Recht als Element der europäischen Kultur, in: Das Parlament vom 9. 7. 1983, S. 18.

³⁹) So laut FAZ vom 12. 12. 1983, S. 27, aus Anlaß der VG-Wort Feier in München.

⁴⁰) So grundlegend Th. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, 1969, S. 8 f., jetzt in: P. Häberle (Hrsg.), Kulturstaatlichkeit (Anm. 28), S. 249 (253 f.).

³⁴) Konsequenter ist die Neufassung auch des Art. 131 Abs. 2 der bayerischen Verfassung. Denn das „neue" Erziehungsziel steht in einem inneren Zusammenhang mit der 1984 präzisierten Kulturstaatsklausel, jedenfalls wenn man Verfassungsprinzipien „auch" als mögliche Erziehungsziele qualifiziert (dazu mein Beitrag Verfassungsprinzipien als Erziehungsziele, in: (zweite) Festschrift für H. Huber, 1981, S. 211 ff.).

³⁵) Siehe Akzente bei W. Schmitt Glaeser, in: AöR, 107 (1982), S. 337 (363 ff., 385 f.).

von der Kultur her zum Recht hin und ergänzt man das Alltagsverständnis von Kultur um anthropologische und soziologische Definitionen, dann zeigen sich schnell die (Erkenntnis-)Grenzen einer solchen begrifflichen Verengung (so sehr sie auch den Begriff der Kultur als juristischen praktisch handhabbar machen mag).

Nach einer klassischen Definition von Edward Burnett Tylor ist nämlich Kultur oder Zivilisation jenes komplexe Ganze, das Kenntnis, Glauben, Kunst, Moral, Gesetz, Sitten und andere Fähigkeiten und Gewohnheiten, die sich der Mensch als Mitglied der Gesellschaft erworben hat, einschließt. Andere Definitionen sprechen von „sozialer Erbschaft“ (Ralph Linton) oder vom „Ganzen der sozialen Tradition“ (Robert Harry Lowie). Nach Erarbeitung dieser frühen, klassischen Definition hat die weitere (kultur-)anthropologische Diskussion Begriffe wie Hochkultur, Volkskultur, Subkultur, Kastenkultur, parasitische Kultur und ähnliches mehr geprägt⁴¹⁾. Diese Begriffe weisen darauf hin, daß die Kultur eines Gemeinwesens von vielfältigen horizontalen und vertikalen Unterteilungen geprägt ist. Der essentielle Kern von Kultur besteht aus traditionellen (d. h. historisch abgeleiteten und ausgewählten) Ideen und besonders den ihnen zugeordneten Werten; Kultursysteme können einerseits als Produkte von Handlungen und andererseits als konditionierende Elemente weiterer Handlungen aufgefaßt werden⁴²⁾.

⁴¹⁾ Zur Definition von Tylor siehe E. B. Tylor, Die Kulturwissenschaft, in: R. König/A. Schmalfuß, Kulturanthropologie, 1972, S. 51 (52); die Definition von Linton findet sich in seinem Werk R. Linton, The Study of Man, New York 1936; eine ausführliche Beschreibung von Kultur in den verschiedensten Koordinatensystemen bei A. Kroeber, Anthropology, 1948, S. 252 ff., bes. 265 ff., 274 ff., 276 ff. (Kasten- und Parasitenkulturen), 280 ff. (Land und Stadt), 304 ff. (Funktion); zum Begriff der Subkultur R. König, Über einige Grundfragen der empirischen Kulturanthropologie, in: R. König/A. Schmalfuß (Anm. 41), S. 7 ff. (34 ff.); J. M. Yinger, Contraculture and Subculture, in: A.S.R., 25 (1960), S. 625 ff.; F. Sack, Die Idee Subkultur: eine Berührung zwischen Anthropologie und Soziologie, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 23 (1971), S. 261 ff.

⁴²⁾ A. L. Kroeber/C. Kluckhohn, Culture, 1952, reprinted New York: Vintage books o.J., S. 357; vgl. auch M. Singer, Art. „The Concept of Culture“, in: International Encyclopedia of the Social Sciences, London 1968, Vol. 3, S. 527. Sehr anschaulich, wie umfassend die anthropologischen Kulturansätze sind — gegenüber einem mehr auf den Bildungsbereich konzipierten Alltagsverständnis von Kultur —, ist z. B. die beispielhafte Umschreibung von T. S. Eliot, Notes towards the Definition of Culture, Lon-

Alfred L. Kroeber und Clyde Kluckhohn haben aus über 150 Definitionen und begrifflichen Annäherungen an Kultur verschiedene Klassifikationsmerkmale und -ebenen erarbeitet: Neben der *deskriptiven* Beschreibung der Objektbereiche von Kultur⁴³⁾ halten sie folgende Begriffsschwerpunkte für zentral: Kultur wird historisch betrachtet (als soziales Erbe oder Tradition), *normativ* (als Regeln oder Lebensweise bzw. im Hinblick auf Ideale oder Werte und Verhalten), *psychologisch* (im Sinne von problemlösender Anpassung oder als Lernvorgang oder als Erfassung von Gewohnheiten), *strukturalistisch* (im Sinne der Erfassung der Muster („patterns“) bzw. der Organisation der Kultur) oder *genetisch* (im Sinne von Kultur als Produkt, als Ideen oder als Symbole)⁴⁴⁾. Solche anthropologischen bzw. soziologischen Ansätze zur Erfassung dessen, was Kultur ist, lassen sich kaum problemlos und sicher nicht ganz für „den Kulturstaat“ und sein Verfassungsrecht operationalisieren.

Drei Einsichten seien festgehalten: Kultur ist die Vermittlung dessen, was war — das ist der *traditionale* Aspekt⁴⁵⁾. Kultur ist die Weiterentwicklung dessen, was war — dies ist der *innovative*, (auch) auf sozialen Wandel ausgerichtete Aspekt⁴⁶⁾. Kultur ist nicht immer identisch mit der Kultur, d. h., ein politi-

don 1948, S. 31: Der Gebrauch des Wortes Kultur umschreibe alle charakteristischen Aktivitäten und Interessen eines Volkes, so. z. B. für die Engländer den Tag des Derby, der Henley-Regatta, den Tag von Cowes, den 12. August, das Cup-Finale, die Hunderennen, das Darts-Spiel, gekochten Kohl, länglich geschnitten, rote Beete in Essig, gotische Kirchen aus dem 19. Jahrhundert und die Musik von Elgar.

⁴³⁾ Diesem Verständnis entspricht die obige Aufzählung von Kulturbereichen in der Verfassung (Kultur i. e. S.), wie sie im öffentlichen Recht verbreitet ist.

⁴⁴⁾ A. L. Kroeber/C. Kluckhohn, Culture (Anm. 42), S. 77 ff.; ausführlich (in primär kulturanthropologischer Sicht): I.-M. Greverus, Kultur und Alltagswelt, 1978, S. 52 ff.; siehe ferner auch R. Maurer, Art. Kultur, in: H. Krings u. a. (Hrsg.), Handbuch philosophischer Grundbegriffe, 1973, S. 823 ff. — Zur Begriffsgeschichte des Wortes Kultur siehe die vorzügliche Münchener Dissertation (phil.) von I. Baur, Die Geschichte des Wortes „Kultur“ und seiner Zusammensetzungen, 1951; J. Niedermann, Kultur. Werden und Wandlungen des Begriffs und seiner Ersatzbegriffe von Cicero bis Herder, 1941. — Siehe auch O. Jung, Zum Kulturstaatsbegriff, Johann Gottlieb Fichte — Verfassung des Freistaates Bayern — Godesberger Grundsatzprogramm der SPD, 1976.

⁴⁵⁾ Vgl. zuletzt R. Liebermann, Zur Tradierung der kulturellen Werte, St. Gallen 1982.

⁴⁶⁾ Vgl. zustimmend W. Maihofer, in: HandbVerfR (Anm. 30), S. 957 ff., 964 f., 969 f.

ches Gemeinwesen kann verschiedene Kulturen haben — dies ist der pluralistische Aspekt. An diesem System der drei Orientierungspunkte Tradition, Wandel und Pluralismus bzw. Offenheit hat sich eine Dogmatik des Kulturverfassungsrechts ebenso wie die Verfassungslehre als Kulturwissenschaft zu orientieren.

Auf der Kölner Staatsrechtslehrertagung 1983 hat Udo Steiner zusammenfassend in diesem weiten Begriffsverständnis eine *soziologische Bestimmung* von Kultur als „Inbegriff der typischen Lebensformen, Werteinstellungen und Verhaltensweisen innerhalb der Gesellschaft“ gesehen. Dieser „soziologisch erweiterte Kulturbegriff“ liege z. B. dem gegenwärtigen Konzept der auswärtigen Kulturpolitik (einschließlich Sport und Jugendaustausch) zugrunde⁴⁷⁾. Demgegenüber dominiere im öffentlichen Recht aber ein meist als „enger“ bezeichneter Kulturbegriff: ein Übereinkunfts- und Sammelbegriff für „bestimmte, meist zum Staat in einer (in sich wieder sehr differenzierten) Sonderbeziehung stehende Bereiche geistig-schöpferischer Betätigung des Menschen“: Bildung, Wissenschaft, Kunst und Religion⁴⁸⁾.

Erkenntnisfortschritt brachte die Umschreibung von Dieter Grimm⁴⁹⁾: „Kultur als ein überpersonales System von Weltdeutungen, Sinnstiftungen, Wertbegründungen und -überlieferungen samt deren symbolischen Ausdrucksformen, ... dessen soziale Funktion in der ideellen Reproduktion der Gesellschaft liegt!“ Geglückt erscheint diese Formel, weil sie den Dualismus von „engerem“ (juristischem) und „weiterem“ (soziologischen) Kulturbegriff beiseite läßt, weil sie durch den Brückenbegriff der „sozialen Funktion“ eine Öffnung auch für Gegen- und Subkulturen erreicht⁵⁰⁾ und zugleich die „Vertikale“ des Ideellen erfaßt, schließlich weil sie via Kultur den einzelnen und die Gesellschaft in den Sozialisationsprozessen zugleich denkt⁵¹⁾.

Auf diesem Hintergrund wird es möglich, einen *variablen*, erweiterungsfähigen, sowohl traditional orientierten als auch (in der Zeitdi-

⁴⁷⁾ So auch die Bundesregierung selber in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage, vgl. BT-Drucksache 10/2336 vom 31. 10. 1984, S. 28.

⁴⁸⁾ U. Steiner, in: VVDStRL, 42 (1984), S. 8 f. und Ls 1.

⁴⁹⁾ VVDStRL, 42 (1984), S. 60 und Ls 7 (S. 80).

⁵⁰⁾ So ausdrücklich D. Grimm, ebd. S. 60.

⁵¹⁾ Vgl. D. Grimm, ebd. S. 60 ff. und speziell für das kulturrechtliche Verständnis von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG (Rundfunk): „kulturelle Grundrechtsausstattung von Individuum und Gesellschaft“.

mension und im Heute) offenen (pluralistischen) Kulturbegriff bereitzuhalten. Auf ihn können die Einzelwissenschaften, aber auch die Verfassungsrechtslehre je nach ihren Aufgaben und unterschiedlichen Texten und Kontexten zurückgreifen (verschieden nach Raum und Zeit).

Dem jeweiligen Verfassungsgeber bleibt Gestaltungsspielraum in der Spezifizierung der Bereiche und Aufgaben, die er als „kulturell“ für relevant hält und entsprechend bewerten will. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat entsprechende Möglichkeiten, aktuell z. B. in der Frage, ob ein ausdrückliches kulturelles Grundrecht auf Gründung von Privatuniversitäten in das Grundgesetz (oder Länderverfassungen?) aufgenommen werden soll⁵²⁾. Auch der einfache Gesetzgeber kann kulturell gestalten und Maßstäbe setzen, wie es oft genug geschieht; Regierung und Verwaltung haben ihrerseits im Rahmen ihrer Kompetenzen „Kulturgestaltungsmacht“.

Schließlich können Wissenschaft und Rechtsprechung differenzierend und variierend den Kulturaspect in die Auslegung und Fortentwicklung des geltenden Rechts — mitunter noch stärker als bisher⁵³⁾ — einbringen; die „Kulturstaatsjudikatur“ des Bundesverfassungsgerichts liefert genügend prätorisches Anschauungsmaterial⁵⁴⁾. Letztlich ist dieser Ansatz freilich schon vom *Verfassungsstaat* als Typus her gedacht und insoweit Ergebnis eines interdisziplinären Gesprächs vor dem Forum dieses Verfassungsstaates: Es sind die *anthropologischen* Gründe der Kulturbedürftigkeit des Menschen und seiner im Miteinander entfaltenen Freiheit sowie die Tatsache, daß der Verfassungsstaat im Dienste dieses Menschen und seiner Würde steht, die ihn selbst in den Zusammenhang mit der Kultur rücken und von ihr aus legitimieren.

2. Kultur und Verfassungsstaat

Die theoretische Erarbeitung der Strukturen, Inhalte und Formen des Kulturverfassungsrechts muß — über das Teilgebiet der Kulturverfassung hinaus — den Verfassungsstaat

⁵²⁾ Dazu Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen (Anm. 32), Rdn. 197, 201, 204.

⁵³⁾ Siehe als konkretes Beispiel BVerfGE 59, 216 ff. mit Anm. H. Schulze-Fielitz, in: JZ, 1982, S. 799 (800 ff.).

⁵⁴⁾ Nachweise in P. Häberle, Kulturverfassungsrecht (Anm. 25), S. 35, 49; ders., in: ders. (Hrsg.), Kulturstaatlichkeit (Anm. 28), S. 25 f.

insgesamt in seinem Verhältnis zur Kultur sehen. Dazu einige Überlegungen⁵⁵⁾:

Verfassungsstaat sei hier als *Typus* genommen. Als Typus ist dieser Verfassungsstaat eine kulturelle Errungenschaft der westlichen Welt, von der Verfassungsbewegung durch Revolution und/oder Reformen erkämpft, von nicht wenigen erlitten, von Klassikertexten eines John Locke und Baron de Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau und Immanuel Kant erarbeitet, vom Bürgertum durchgesetzt, von der Sozialdemokratie mit reformiert. Er ist Ergebnis und Leistung langwieriger kultureller Prozesse, wie sie als „kulturelles Erbe“ etwa in Klassikertexten der erwähnten, auf einzelne Persönlichkeiten weisenden Art, aber auch in typischen Verfassungsrechtstexten der pluralistischen Verfassungsgeber tradiert und immer neu angeeignet werden, und er erhebt zugleich den Zukunftsanspruch, das einmal erreichte Niveau des Verfassungsstaates nicht mehr zu unterschreiten, sondern zu bewahren und in Prozessen der Bewährung fortzuentwickeln: soweit „Zwerg auf den Schultern“ der Klassiker-Riesen besser sehen können⁵⁶⁾.

Dieser Verfassungsstaat konstituiert sich, im historischen und kontemporären Vergleich seiner Texte genommen und wissenschaftlich auf den Begriff gebracht, aus folgenden Elementen:

— Zuerst die *Menschenwürde* als anthropologische Prämisse, erfüllt aus der Kultur eines bestimmten Volkes und aus universalen Menschenrechten, gelebt aus der Individualität dieses Volkes, das seine Identität in geschichtlichen Traditionen und Erfahrungen und seine Hoffnungen in Wünschen und im Gestaltungswillen für die Zukunft findet und sich seine Verfassung entsprechend individuell „gibt“;

— sodann das Prinzip der *Volkssouveränität* als Formel zur Kennzeichnung des immer neu gewollten und öffentlich verantworteten Zusammenschlusses unter der Direktive der Gerechtigkeit und im Ringen um ein pluralistisch zustandekommendes Gemeinwohl — insofern geht in der Tat (mit Dolf Sternberger) „nicht alle Staatsgewalt vom Volk aus“, der verfassungsstaatliche Verfassungsgeber steht in übergreifenden rechtskulturellen Zusammenhängen;

⁵⁵⁾ Zum folgenden meine Studie: Verfassungslehre (Anm. 26), S. 18 ff.

⁵⁶⁾ Vgl. R. K. Merton, Auf den Schultern von Riesen, 1965, dt. 1980.

— des weiteren ein Verständnis der *Verfassung als Vertrag* im Sinne eines immer neuen „Sich-Vertragens und Sich-Ertragens“ aller Bürger und Gruppen, Vertrag verstanden als Konsensbasis und -rahmen für die Formulierung von Erziehungszielen und Orientierungswerten⁵⁷⁾;

— das Prinzip der *Gewaltenteilung* im engeren (staatlichen) und weiteren (pluralistischen) Sinne;

— das *Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzip* mit Teilelementen wie Gesetzmäßigkeit, Unabhängigkeit der Rechtssprechung, Staatshaftung; aber auch

— das *Kulturstaatsprinzip* in all seinen Varianten.

All dies fügt sich zu einer verfaßten Bürgerdemokratie mit dem *Pluralismus* als Prinzip.

Die Verfassung des Verfassungsstaates ist *nicht nur rechtliche* Ordnung für Juristen und von diesen zu interpretieren, sie wirkt auch als Leitfaden für Nichtjuristen: für den Bürger, für die Politiker. Die verfassungsstaatliche Verfassung ist nicht nur juristisches „Regelwerk“, sondern auch Ausdruck eines kulturellen Entwicklungszustandes, Mittel der kulturellen Selbstdarstellung des jeweiligen Volkes, Spiegel seines kulturellen Erbes und Fundament seiner Hoffnungen. Diese kulturelle Geltungsweise lebender Verfassungen ist am schönsten erfaßt in dem von Hermann Heller aktivierten Bild Johann Wolfgang Goethes, Verfassung sei „geprägte Form, die lebend sich entwickelt“.

Dieser kulturelle Ansatz schafft einen Zusammenhang, in der Tiefe wie in der Zeitperspektive, welchen Staat, Verfassung und positives Recht als solche für ein Volk nicht herstellen können. „Volk“ im Sinne des Demokratieprinzips läßt sich überhaupt nur in dem durch Traditionen und Zukunftsentwürfe der *Kultur* gestifteten tieferen *Generationen-Zusammenhang* begreifen⁵⁸⁾. Zum „Volk“ werden die vielen Einzelnen und Gruppen durch einen bestimmten geschichtlich gewordenen und sich weiter entwickelnden *Kulturzusammen-*

⁵⁷⁾ Dazu meine Studie: Erziehungsziele und Orientierungswerte im Verfassungsstaat, 1981.

⁵⁸⁾ Zu dieser Sicht P. Häberle, in: VVDStRL, 42 (1984), S. 110 (Diskussion); s. auch D. Grimm, ebd., S. 143 (Schlußwort): „... daß kulturelle Muster kollektiv und generationsübergreifend eingewurzelt sind“. Siehe im übrigen meine Ausführungen: Zeit und Verfassungskultur, in: A. Peisl/A. Mohler (Hrsg.), Die Zeit, 1983, S. 289 (333 ff.).

hang⁵⁹). Insofern darf man mit Fug und Recht von „kultureller Demokratie“ sprechen. Aber in dieser Weise *kulturell* zu lesen bzw. einzubindende Satz in Art. 20 GG („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“) ist seinerseits auf Art. 1 GG oder ähnliche verfassungsstaatliche Menschenwürdeklauseln als die anthropologische Prämisse zu „stellen“; im Bewußtsein freilich, daß die Lebenswelt des einzelnen ihrerseits kulturell konstituiert ist⁶⁰).

Juristisch gesehen *hat* ein Volk eine Verfassung; erweitert kulturell und jetzt kulturwissenschaftlich betrachtet *ist* es in (mehr oder weniger guter) Verfassung!

Die Akzeptanz einer konkreten Verfassung, ihre Verwurzelung in Bürgerethos und Gruppenleben, ihr Verwachsen mit dem politischen Gemeinwesen etc. — all dies hat zwar bestimmte *rechtliche* Normierungen zur Voraussetzung, aber darin liegt noch keine Garantie, daß eine verfassungsstaatliche Verfassung *hic et nunc* wirklich ist⁶¹). Vielmehr steckt die Kultur eines Verfassungsstaates einen Identifikationsmöglichkeiten schaffenden Rahmen ab⁶²), der Bürger, Volk und Recht „zusammenhält“ und integriert, weil die Idee kultureller Freiheit alle eint. Doch bedarf es auch übergreifend *gemeinsamer* Kulturinhalte, damit ein Mindestmaß an gerade in offenen Ge-

sellschaften unverzichtbarer Integration und Identifikation *dank* Kultur geleistet wird⁶³).

Der so historisch und für die Gegenwart auch theoretisch erarbeitete Zusammenhang zwischen dem *Typus* Verfassungsstaat und der Kultur⁶⁴) erfährt für Deutschland seine besondere Bestätigung: „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“⁶⁵) und: „Die Legitimation des modernen Verfassungsstaates ist ohne die kulturstaatliche Entscheidung nicht möglich.“⁶⁶)

Vom Typus des *modernen* Verfassungsstaates her gedacht und von der geschichtlichen Entwicklung sowie der theoretischen Konzeption seines — *deutschen* — Beispiels in der Bundesrepublik Deutschland aus sind also Kultur und dieser konkrete Verfassungsstaat von vornherein zusammenzudenken. Dies hat Konsequenzen für das Verständnis seiner verfassungsrechtlichen Texte: Der Kulturaspekt ist in ihnen mitzudenken und mitzulesen, auch dort, wo die Texte fragmentarisch bleiben.

Speziell im *Kulturverfassungsrecht* aber intensiviert und konzentriert sich der skizzierte allgemeine Zusammenhang zwischen Verfas-

⁵⁹) Konsequenz angesichts des Zusammenhangs von Verfassungsstaat und Kultur ist die Kompetenz zum Schutz gegen Abwanderung von (deutschen) Kulturgütern ins Ausland, auch der Kampf junger Staaten der Dritten Welt um Heimführung mehr oder weniger geraubter Kulturgüter (Gewinnung ihrer kulturellen Identität).

⁶⁰) Vgl. D. Grimm, in: VVDStRL, 42 (1984), S. 61 f.

⁶¹) Diese Skizzierung des allgemeinen und tieferen Verhältnisses von Verfassungsstaat und Kultur wurde von mir 1982 vorgeschlagen und von D. Grimm 1983 weiterentwickelt. Zu der Erkenntnis: Kultur konstituiert nicht nur die Lebensweise des Individuums, sondern schaffe auch eine Art kollektiver Identität, das Selbstverständnis des Menschen als Individuum sei durch den kulturellen Entwicklungsstand der Gesellschaft bedingt, ein Kulturauftrag des Staates bestehe, unabhängig davon, ob ihn der Verfassungstext ausdrücklich formuliere oder nicht, die Funktion des Staates sei nach Art. 1 GG auf die an die Spitze gesetzte Menschenwürde bezogen, dies bedeute auch, daß die kulturellen Grundlagen der Individualität mitgesichert werden, vgl. D. Grimm, in: VVDStRL, 42 (1984), S. 62 ff. Darum stimmt er auch meiner Forderung nach einer kulturstaatlich erweiterten Grundrechtstheorie zu, vgl. D. Grimm, ebd., S. 67. Vgl. P. Häberle, Kulturverfassungsrecht (Anm. 25), S. 72 ff. und ders., Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, 1983³, S. 385 ff.

⁶²) Vgl. auch D. Grimm, ebd., S. 69 f.

⁶³) Hier stellt sich etwa die Frage, inwieweit ein Verfassungsstaat eine (dank großer Ausländerminderheiten) *multikulturelle* Gesellschaft verkraften kann, siehe aus der Diskussion, in: VVDStRL 42 (1984), S. 137 (Püttner); S. 139 (Frowein).

⁶⁴) In das Bild kultureller Vielfalt bzw. kulturellen Pluralismus, wie es den Verfassungsstaat auszeichnet, gehört auch ein internationaler, d. h. seine Grenzen *übersteigender* Bezug; gemeint ist der internationale und Menschheitsaspekt der Kultur. Vgl. dazu Rauschnig, in: VVDStRL, 42 (1984), S. 140 (Diskussion); Bryde, ebd., S. 140 f. Er hat teils rechtlich faßbare Inhalte, etwa die Menschenrechtsidee, wie sie in der UN-Charta, in der Europäischen Menschenrechtskonvention und in den Menschenrechtspakten der UN beschworen wird, teils nicht verrechtlichte Inhalte (wie die 9. Symphonie Beethovens, aber auch die Beatles, wie Kants Traktat zum Ewigen Frieden oder eine Weltreligion wie der Katholizismus). Sinnstiftung und Sinnerlebnis greifen dank dieser Inhalte über den je konkreten (noch so kooperativ gedachten) Verfassungsstaat hinaus. Insofern ist der einzelne Deutsche Bürger vieler Kulturwelten und selbst der kulturell begriffene Verfassungsstaat nicht das Maß aller Dinge; die Weltkultur ist insoweit Schutzgegenstand des Völkerrechts, vgl. M. Kilian, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht (NZWehr), 1983, S. 41 ff.

⁶⁵) P. Badura, in: VVDStRL, 42 (1984), S. 105 (Diskussion).

⁶⁶) P. Badura, ebd.

sungsstaat und Kultur in einer für den deutschen Verfassungsstaat typischen Weise. Von der Bürgerseite her gedacht sind es seine die Menschenwürde konkretisierenden kulturellen Freiheiten, die das Kulturverfassungsrecht mit Leben erfüllen⁶⁷); von der verfassungsstaatlichen, bundesstaatlich gegliederten Seite aus gibt es einen verfassungsrechtlichen Kulturauftrag, der sich „auf die Sicherung der kulturellen Grundlagen von Person und Gesellschaft, die Ermöglichung kreativer kultureller Prozesse und die Verbreitung kultureller Güter“ bezieht⁶⁸). Schließlich ist Kultur für die Lehre vom Verfassungsstaat und

seinem „speziellen“ Kulturverfassungsrecht nur insofern greifbar, als sie vom *Differenzierungspostulat* aus erschlossen wird⁶⁹). Je nach Lebens- und Funktionsbereichen ist Kultur vom Verfassungsrecht her verschieden zu begreifen: eher herkömmlich im Blick auf Bildung, Wissenschaft und Kunst und orientiert am Ideal des „Schönen, Guten und Wahren“ im Sinne des Humanismus, oder eher alternativ oder durchschnittlich: z. B. im Breitensport.

Damit wird der Blick frei für die rechtliche Ausformung des Kulturverfassungsrechts speziell in der Bundesrepublik Deutschland.

III. Die „Sache Kultur“ im Spiegel bundesdeutscher Verfassungstexte (Bestandsaufnahme)

1. Die vier Geltungsebenen („Schichten“) von Kulturverfassungsrecht

Das Kulturverfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland erschließt sich den positivrechtlichen Texten nach aus vier Geltungsebenen: aus den Länderverfassungen (einschließlich „gemeindeutschen Kulturrechts“), aus der Bundesverfassung (einschließlich ungeschriebener Kompetenzen), aus dem „kommunalen Kulturverfassungsrecht“ (das gemeinsam durch Länder- und Bundesverfassungsrecht konstituiert wird) und aus den sich zunehmend verdichtenden Konturen des europäischen Kulturverfassungsrechts einschließlich kultureller Texte aus dem Internationalen Recht, etwa der Menschenrechtspakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, als Interpretationshilfen bei der Auslegung innerstaatlichen Kulturverfassungsrechts.

a) *Länderverfassungsrecht in Sachen Kultur*

Zu beginnen ist mit dem *Länderverfassungsrecht in Sachen Kultur*, denn in unserem Bun-

⁶⁷) Vgl. zum Zusammenhang von Menschenwürde und Kulturstaat auch C.-H. Heuer, *Die Besteuerung der Kunst*, 1984², S. 106 ff.

⁶⁸) Siehe D. Grimm, in: *VVDStRL*, 42 (1984), S. 68; siehe auch ebd. seine Trias „konservative, innovative und distributive“ Elemente. Vgl. dazu schon meine Unterscheidung des traditionellen und innovativen Aspekts im Einleitungsbeitrag, in: Peter Häberle, *Kulturstaatlichkeit* (Anm. 28), S. 31. Zu „Kulturelles Erbe-Klauseln: Mein Münchner Vortrag, in: A. Peisl/A. Mohler (Hrsg.), (Anm. 58), S. 295 ff.

desstaat lebt das Kulturverfassungsrecht in besonderer Weise aus der aktiv „erfüllten“ Kulturhoheit der Gliedstaaten, denen das Grundgesetz den Kulturbereich grundsätzlich überläßt (Art. 30, 70 ff., 83 ff. GG)⁷⁰). Erscheinungsformen gibt es viele: Es finden sich allgemeine Kulturstaatsklauseln (wie in Art. 3 der bayerischen Verfassung⁷¹), eigene reich gegliederte Abschnitte wie in der Verfassung von Rheinland-Pfalz (Erster Hauptteil, Dritter Abschnitt: „Schule, Bildung und Kulturpflege“, Art. 27—40), bereichsorientierte Förderungsartikel wie Art. 7 Abs. 1 der Verfassung von Schleswig-Holstein („Das Land fördert und schützt Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre“), beispielhafte Spezialkompetenzen des kommunalen Kulturverfassungsrechts (wie in Art. 83 Abs. 1 der bayerischen Verfassung: „örtliche Kulturpflege“), ein vorbildliches Erziehungsziel (wie Art. 26 Ziff. 4 der Verfassung von Bremen: „Erziehung zur Teilnahme am kulturellen Leben des eigenen Volkes und fremder Völker“), ein Denkmal- und Landschaftsschutzartikel (wie in Art. 62 der hessischen Verfassung). Die allgemeine Schulpflicht (Art. 8 Abs. 2 der Verfassung von Nordrhein-Westfalen) gehört ebenso hierher wie ein kulturelles Grundrecht (z. B. die Pri-

⁶⁹) Zur Forderung nach Differenzierung nachdrücklich: W. Leisner/M. Heckel, in: *VVDStRL*, 42 (1984), S. 124 bzw. 129 f.; P. Häberle, ebd., S. 138.

⁷⁰) Siehe zuletzt F. Hufen, in: *Bayerische Verwaltungsblätter* (BayVBl), 1985, S. 1 (4 f.).

⁷¹) Texte der Länderverfassungen zitiert nach Chr. Pestalozza (Hrsg.), *Verfassungen der deutschen Bundesländer*, 1981².

vatschulfreiheit nach Art. 28 der saarländischen Verfassung oder staatskirchenrechtliche Artikel, z. B. Art. 4—10 der Verfassung von Baden-Württemberg).

Der Formenreichtum der deutschen kulturverfassungsrechtlichen Regelungen ist groß und übertrifft die Länderverfassungen in anderen Bundesstaaten wie etwa der Schweiz und Österreich bei weitem; die Länder sind insoweit eine Art „Werkstatt“ für die Erfindung und Bewährung, aber auch Fortentwicklung von Kulturverfassungsrecht.

An typischen Bereichen lassen sich differenzieren: Bildung, Wissenschaft, Kunst, Natur- und Denkmalschutz, Staatskirchenrecht, neuerdings auch Medienrecht und intensiviert Umweltschutz. Dabei kommt es zu Überschneidungen: Das Feiertagsrecht als spezifisches Kulturverfassungsrecht⁷²⁾ reicht auch in das Arbeits- und Wirtschaftsverfassungsrecht hinüber. Darum ist es mitunter hier geregelt (z. B. Art. 55 der Verfassung von Bremen).

Ob und inwieweit es „gemeindeutsches“ Verfassungsrecht und darin auch Kulturverfassungsrecht gibt, erschlossen aus einem Vergleich der Länderverfassungen, sei hier nur als Frage formuliert⁷³⁾. Jedenfalls vermag das Kulturverfassungsrecht der Länder auch dem Bund Anregungen zu geben und vice versa.

b) Bundesverfassungsrecht in Sachen Kultur

Nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung gemäß Art. 30, 70 ff., 83 ff. GG hat der Bund keine General- oder Grundsatzkompetenzen in Sachen Kultur. Ihm kommen nur *einzelnen* aufgezählte Kompetenzen zu, die freilich (begrenzt) um ungeschriebene Kulturstaatszuständigkeiten zu ergänzen sind.

Der Bund besitzt nur fragmentarisch oder segmenthaft Kulturkompetenz: *geschrieben*

⁷²⁾ Z. B.: Art. 147 der bayerischen Verfassung; Art. 25 der Verfassung von Nordrhein-Westfalen.

⁷³⁾ Allgemein zum Problem meine Kommentierte Verfassungsrechtsprechung, 1979, S. 213 f.; siehe kritisch F.-J. Peine, in: Der Staat, 21 (1982), S. 335 (353 ff.). — Die dem Bundes- und Landesverfassungsrecht in seinen unterschiedlichen textlichen Ausprägungen gemeinsam durch Interpretation und parallele Rechtsprechungsergebnisse „angelagerten“ Gehalte verweisen — jenseits der formell unterschiedlichen Rechtsquellen — auf einen gemeinsamen (kulturentwicklungsbedingten) verfassungsrechtlichen Kern, der zumindest als Auslegungsgesichtspunkt eine starke gemeindeutsch vereinheitlichende Kraft entfaltet und erneut zurückwirkt.

in Gestalt einzelner Gesetzgebungszuständigkeiten wie Art. 73 Ziff. 9, Art. 74 Ziff. 5, 13, Art. 75 Ziff. 1 a GG und der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ (Art. 91 Ziff. 1; siehe auch Art. 91 b GG), in Gestalt kultureller Grundrechte wie Art. 4 und 5 GG mit ihren durch Interpretation „angelagerten“ objektiv-kulturstaatlichen Gehalten⁷⁴⁾ sowie der Bildungsgrundrechte⁷⁵⁾ in Form des institutionellen Staatskirchenrechts nach Art. 140 GG. *Ungeschriebene* Bundeskompetenzen in Sachen Kultur finden sich (begrenzt) in der Zuständigkeit für auswärtige Kulturpolitik bzw. in der gesamtstaatlichen („nationalen“) Repräsentation (aktuell im Streit um die deutsche Nationalstiftung oder die Bundeskunsthalle)⁷⁶⁾.

Im ganzen läßt sich gewiß sagen, die Bundesrepublik Deutschland sei in Anspruch und Wirklichkeit ein Kulturstaat, nur ändert dies nichts an der beschriebenen Kompetenzverteilung und -zuordnung zwischen Bund und Ländern (auch Gemeinden) in Sachen Kultur. Auch *Bundeskompetenzen* (etwa die zur auswärtigen Kulturpolitik) müssen in Rücksichtnahme auf die föderalistische Vielfalt ausgeübt werden⁷⁷⁾. Da das Landes- und das Bundesverfassungsrecht erst *gemeinsam* den Staat Bundesrepublik Deutschland „machen“, kann sich diese Bundesrepublik im *ganzen* mit dem Prädikat „Kulturstaat“ schmücken, unabhängig von einer ausdrücklich *geschriebenen* Staatszielbestimmung „Kultur“.

c) „Kommunales Kulturverfassungsrecht“

„Kommunales Kulturverfassungsrecht“ wird durch Landes- und Bundesverfassungsrecht gemeinsam konstituiert. Von der Wissenschaft begrifflich erst 1979 entwickelt und

⁷⁴⁾ Dazu meine Nachweise in: P. Häberle (Hrsg.), Kulturstaatlichkeit (Anm. 28), S. 36, Anm. 108, und für die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als „Kulturstaatsjudikatur“ ebd., S. 26, Anm. 86, besonders BVerfGE 36, 321 (331): „im Sinne einer Staatszielbestimmung als Kulturstaat“, Aufgabe, ein freiheitliches Kunstleben zu erhalten und zu fördern; E 35, 79 (114): „Einstehen des Staates, der sich als Kulturstaat versteht, für die Idee einer freien Wissenschaft“; E 45, 104 (125) für das „Schul-, Bildungs- und Ausbildungssystem“.

⁷⁵⁾ Siehe auch T. Ramm, in: Festschrift für Erwin Stein, 1983, S. 239 ff.

⁷⁶⁾ Dazu mit Nachweisen mein Einleitungsbeitrag in: P. Häberle (Hrsg.), Kulturstaatlichkeit (Anm. 28), S. 36 f.; zuletzt F. Hufen, BayVBl 1985 (Anm. 70), S. 1 ff. (7).

⁷⁷⁾ Siehe F. Hufen, ebd., S. 7.

heute allgemein akzeptiert⁷⁸⁾, ist jetzt auf Grundgesetz-Ebene ein Stück kommunales Kulturverfassungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 zu „entwickeln“ („örtliche Gemeinschaft“ als kulturelle Gemeinschaft „vor Ort“). Hinzuzunehmen sind kommunale Selbstverwaltungsgarantien der Länderverfassungen mit ausdrücklichen Kulturhinweisen (vor allem Bayern: Art. 83 Abs. 1 — „örtliche Kulturpflege“ — auch Art. 10 Abs. 4 ebd.), ferner allgemeine oder spezielle kulturelle Förderungsaufträge, die sich auf Staat und Gemeinden beziehen⁷⁹⁾. Diese Verfassungstexte, gemeinrechtlich zu einer kommunalen Kulturhoheit verdichtet, konstituieren die Kommunen als dritte Säule im staatlichen kompetenziellen Trägerpluralismus in Sachen Kultur als ein Stück „kultureller Gewaltenteilung“ im engeren Sinne.

d) „Europäisches Kulturverfassungsrecht“

Das europäische Recht ist eine letzte Ebene, die das Kulturverfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland mitprägt. *Strictu sensu* kann zwar noch nicht von europäischem Kulturverfassungsrecht gesprochen werden, denn es gibt noch keinen europäischen Verfassungsstaat⁸⁰⁾. Indessen sind *Vorformen* erkennbar in dem Maße, wie Europa eine „werdende Verfassung“ hat oder schon ist. Es gibt bereits eine Fülle von kulturellen Rechtstexten, die das interne Kulturverfassungsrecht der einzelnen Verfassungsstaaten in Europa mitprägen⁸¹⁾. Zu nennen sind aus dem Bereich kultureller Grundrechte einzelne Garantien der Menschenrechtskonvention von 1950, z. B. die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 9), aus dem Zusatzproto-

koll von 1952 das Recht auf Bildung (Art. 2)⁸²⁾, ferner die Satzung des Europarats 1949 mit einer Berufung auf das gemeinsame geistige Erbe schon in der Präambel und das Europäische Kulturabkommen von 1954 mit Aussagen über den Zugang zu den „europäischen Kulturgütern“, die Bestandteil des gemeinsamen europäischen kulturellen Erbes sind. Hinzu treten aber mindestens als Interpretationshilfen auf *Verfassungshöhe* Garantien aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966/73, etwa gemäß Art. 15 Abs. 1 a das Recht eines jeden, „am kulturellen Leben teilzunehmen“.

2. Die sechs rechtstechnisch typischen bzw. bereichstypischen Erscheinungsformen von Kulturverfassungsrecht

a) Allgemeine und spezielle Kulturstaatsklauseln

Im geltenden deutschen Kulturverfassungsrecht begegnen, in der rechtstechnisch allgemeinsten Form, generelle und spezielle Kulturstaatsklauseln. Prägnantes Beispiel für jene ist Art. 3 Abs. 1 S. 1 der bayerischen Verfassung: Bayern ist ein Kulturstaat. Die klassischen verfassungstextlichen Staatszielbestimmungen Rechtsstaat und — jünger — Sozialstaat sind hier ergänzt um die kulturelle Dimension. Eine derartig weit gespannte Generalklausel enthält unter den deutschen Ländern bisher nur Bayern. Sie ist Verfassungsdi- rektive für den Gesetzgeber, Handlungsmaxime und Interpretationsgesichtspunkt für die Verwaltung und Auslegungshilfe für die Rechtsprechung.

Im übrigen leidet die allgemeine Kulturstaatsklausel wohl in besonderer Weise darunter, daß es eine entfaltete verfassungsstaatliche Staatsaufgabenlehre bislang nicht gibt. Verfassungspolitisch ist für die Länderverfassungen eine allgemeine Kulturstaatsklausel uneingeschränkt zu empfehlen⁸³⁾. Sie bringen die Kompetenz der Länderstaatlichkeit, die Kulturhoheit, ebenso angemessen wie anspruchsvoll zum Ausdruck.

⁷⁸⁾ P. Häberle, Kulturpolitik in der Stadt (Anm. 24); siehe auch den Diskussionsbeitrag in: VVDStRL, 36 (1978), S. 356 f.; aus der Folgeliteratur vor allem E. Pappermann, in: DVBl 1980, S. 701 ff. Allgemein zuletzt: D. Sauberzweig, in: Festschrift für von Unruh, 1983, S. 731 ff.; W. Maihofer, HandbVerfR (Anm. 30), S. 984 ff.; siehe auch G. Lübke-Wolf, in: Der Staat, 23 (1984), S. 577 (586 f.).

⁷⁹⁾ Art. 140 Abs. 1 der bayerischen Verfassung; Art. 18 Abs. 1 der Verfassung von Nordrhein-Westfalen: „Kultur, Kunst und Wissenschaft sind durch Land und Gemeinden zu fördern“; siehe auch Abs. 2 ebd.; Art. 62 der hessischen Verfassung: Denkmal- und Landschaftsschutz als Aufgabe von Staat und Gemeinden; Art. 37 S. 1 der Verfassung von Rheinland-Pfalz: Volksbildungswesen (Förderungspflicht) für Staat und die Gemeinden.

⁸⁰⁾ Zur Diskussion zuletzt J. Schwarze, in: ders./R. Bieber (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 1984, S. 15 (bes. 23 ff.).

⁸¹⁾ Dazu und zum folgenden mein Beitrag in: JöR, 32 (1983), S. 15 ff.

⁸²⁾ Wobei zu beachten ist, daß die „kulturellen Rechte“ des Menschenrechtspakts von 1966 und damit auch das kulturelle Teilhaberecht aus Art. 15 Abs. 1 Ziff. a und b in allen europäischen Verfassungsstaaten gelten.

⁸³⁾ Zum denkbaren Weg über eine Revision des Art. 28 GG siehe mein Beitrag: Die Bundesrepublik als Kulturstaat, in: DAS PARLAMENT, Nr. 24—25/85 vom 15. Juni 1985, S. 14 (15).

Besondere, d. h. bereichsspezifische Kulturstaatsklauseln treten in deutschen Landesverfassungen recht häufig auf. In Form und Inhalt repräsentatives Beispiel ist eine Norm wie Art. 18 Abs. 1 der Verfassung von Nordrhein-Westfalen: „Kultur, Kunst und Wissenschaft sind durch Land und Gemeinden zu fördern“. Eine Art „Spezialisierung“ hat die erwähnte bayerische Kulturstaatsklausel durch die Verfassungsänderung von 1984 in ihrem neuen Absatz 2 erfahren: „Der Staat schützt die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung.“ So erfreulich klar darin zum Ausdruck kommt, daß heute *Naturschutz* zum *Kulturschutz* geworden ist, so fragwürdig ist es, daß der traditionale Aspekt jetzt einseitig betont erscheint. Von einem offenen Kulturkonzept aus muß der Weg für neue Kulturaufgaben und -inhalte freibleiben. Darum empfehlen sich verfassungspolitisch spezielle Kulturstaatsklauseln im „Insbesondere-Stil“⁸⁴). Freilich wird der Übergang zwischen der Kategorie spezieller Kulturstaatsklauseln und spezieller Kulturkompetenzen fließend, um so mehr, wenn man im Sinn des materiellen Kompetenzverständnisses interpretiert (Kompetenz als sachlicher Auftrag, z. B. Art. 74 Ziff. 5 GG: Verfassungsauftrag, nicht nur Kompetenz zum Schutz der Abwanderung deutschen Kulturguts ins Ausland)⁸⁵).

b) Kulturverfassungsrecht in Präambelform

Der allgemeinen und besonderen Kulturstaatsklausel recht nahe kommen kulturverfassungsrechtliche Gehalte in Präambelform. Die Präambeln des Europäischen Kulturabkommens und der Europäischen Menschenrechtskonvention wurden schon erwähnt. Eine tiefere kulturwissenschaftliche Interpretation vermag auch der Präambel des Grundgesetzes und vieler Länderverfassungen Kulturgehalte zu entnehmen⁸⁶).

c) Kulturelle Grundrechte

Eine häufige und vielgestaltige Erscheinungsform von Kulturverfassungsrecht bilden kulturelle Grundrechte. Als Beispiel sei Art. 2 Abs. 1 der Verfassung von Bremen — eine eher teilhaberechtliche Garantie — zitiert: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben das Recht auf gleiche wirtschaftli-

che und kulturelle Entwicklungsmöglichkeiten“, oder eher objektivrechtlich: Art. 34 Abs. 1 der saarländischen Verfassung: „Kulturelles Schaffen genießt die Förderung des Staates“. Die klassische abwehrrechtliche Fassung eines kulturellen Grundrechts wird z. B. durch Art. 10 der hessischen Verfassung repräsentiert: „Niemand darf in seinem wissenschaftlichen oder künstlerischen Schaffen und in der Verbreitung seiner Werke gehindert werden.“⁸⁷)

Art. 5 Abs. 3 GG wird mitunter zum maßgebenden Bezugspunkt der grundgesetzlichen Kulturverfassung erklärt⁸⁸). Dimensionen, die der Grundgesetzgeber etwa für die Freiheit der Kunst bzw. das Zugangsrecht zu ihr als Teilhaberecht textlich nicht ausdrücklich verankert hat, beginnt das Bundesverfassungsgericht herauszuarbeiten⁸⁹). Schon hier zeigt sich, wie sehr das Kulturverfassungsrecht in Wachstumsprozessen begriffen ist.

d) Einzelkompetenzen auf kulturellen Gebieten

Ein vierter kulturverfassungstextlicher Typus ist die spezielle kulturstaatliche Kompetenz. Ein Beispiel liefert das Grundgesetz in der Zuständigkeit zur Bildungsplanung nach Art. 91 b GG oder zum Urheberschutz nach Art. 73 Ziff. 9⁹⁰). So punktuell auf Bundesverfassungsebene die Kulturkompetenzen sind, so allgemein, aber doch in Einzelnormen aufgefächert, dürfen die im Besitz der Kulturhoheit befindlichen Länder in ihren Verfassungen vorgehen. Viele enthalten gegliederte Abschnitte über Teilaspekte des Kulturverfassungsrechts⁹¹), und darin finden sich dann ganze Bündel von Kulturaufgaben: von der Erwachsenen- und Volksbildung bis zum Denkmal-, Natur- und Umweltschutz. Die geschriebenen Verfassungen nennen Teilgebiete des Kulturverfassungsrechts wie Kunst und Wissenschaft, Schule und Hochschule,

⁸⁷) Es gibt Zwischen- und Mischnormen der verfassungstextlichen Ausgestaltung der einzelnen „Seiten“ kultureller Grundrechte: vgl. z. B. Art. 108 der bayerischen Verfassung (Freiheit von Kunst und Wissenschaft), Art. 140 ebd. (Förderungsauftrag in bezug auf sie); hier sind die zwei Dimensionen desselben kulturellen Grundrechts an zwei verschiedenen Textstellen plaziert.

⁸⁸) Siehe z. B. R. Scholz, 1977, in: Th. Maunz/G. Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 5 III/Rdn. 7 f.

⁸⁹) BVerfGE 31, 229 LS 3.

⁹⁰) Zu Art. 29 GG: P. Häberle, Kulturverfassungsrecht (Anm. 25), S. 62 ff.; zur Kritik an der Projektfilmförderung durch den Bund mangels Kompetenz: F. Hufen (Anm. 70), S. 39 f.

⁹¹) Dazu die Nachweise bei P. Häberle, Kulturverfassungsrecht (Anm. 25), S. 26 ff.

⁸⁴) Siehe auch P. Häberle (Anm. 14), S. 368 (369).

⁸⁵) Trägerspezifisch ist Art. 83 Abs. 1 der bayerischen Verfassung: örtliche Kulturpflege der Gemeinde.

⁸⁶) Dazu mein Beitrag: Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen, in: Festschrift für Broermann, 1982, S. 211 ff.

Erwachsenen- und Volksbildung, Kirchen und Religionsgesellschaften als Bereiche, für die speziell gestufte Kulturkompetenzen bestehen.

e) Erziehungs- und Bildungsziele

Eine weitere Kategorie von Kulturverfassungsrecht findet sich in Gestalt der Erziehungs- und Bildungsziele. Erst Ende der siebziger Jahre von der Staatsrechtslehre entdeckt⁹²⁾, können sie heute als ein Herzstück des Kulturverfassungsrechts gelten⁹³⁾. Sie führen in ebenso rationale wie emotionale Konsensgrundlagen des Verfassungsstaats überhaupt⁹⁴⁾. Die deutschen Länderverfassungen nach 1945 widmen sich ihnen besonders intensiv und durchaus variantenreich, wohl auch deshalb, weil sie damals erst so wieder „Grund“ finden konnten⁹⁵⁾.

Art. 131 der bayerischen Verfassung gestaltet die Erziehungsziele detailliert, ja liebevoll, mitunter ein wenig naiv, aber auch grundsätzlich. Wie sehr die Erziehungsziele als Kulturverfassungsrecht leben und sich (mit den übrigen Teilen der Verfassung) weiterentwickeln, zeigt sich an der bayerischen Verfassungsänderung von 1984 in Sachen Umweltschutz: sie geht doppelt, d. h. sowohl juristisch als auch pädagogisch vor und erstreckt sich auf Art. 141 (juristischer Umweltschutz) und Art. 131 Abs. 2 (Erziehungsziele).

Bei einem Einzelvergleich der deutschen Länderverfassungen untereinander⁹⁶⁾ kristallisieren sich als kulturverfassungsrechtlicher Standard die Erziehungsziele *Toleranz, Menschenwürde, Verantwortungsbewußtsein, De-*

mokratie und *Völkerversöhnung* heraus. Wo sie nicht ausdrücklich im Verfassungsrecht erscheinen, können sie auf interpretatorischem Wege erschlossen werden: in dem Maße, wie Verfassungstexte sich auch „als“ Erziehungsziele deuten lassen⁹⁷⁾. Insofern enthält das Grundgesetz selbst das Erziehungsziel „Toleranz“: als „andere“ Seite von Art. 2 Abs. 1 GG („Rechte anderer“)⁹⁸⁾.

Im übrigen bestehen innere Zusammenhänge und inhaltliche Entsprechungsverhältnisse zu den anderen Erscheinungsformen von Kulturverfassungsrecht, insofern gleiche Sachgehalte in unterschiedlichen Normierungstechniken positiviert werden⁹⁹⁾: So entspricht z. B. das Bremer Erziehungsziel „Erziehung zur Teilnahme am kulturellen Leben des eigenen Volkes und fremder Völker“ (Art. 28 Ziff. 4 der Verfassung von Bremen) den Teilhabestrukturen, die einzelnen kulturellen Grundrechten schon rechtstextlich ausdrücklich zuerkannt sind: innerstaatlich (Art. 34 Abs. 2 S. 2 der saarländischen Verfassung), prätorisch durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 31, 248 (254), aber auch auf international-menschenrechtlicher Ebene¹⁰⁰⁾.

Erneut zeigt sich, wie Erziehungsziele kulturelle Grundrechte, Präambeln und einzelne Kulturaufgaben den spezifischen Kulturinhalten der Verfassung zugehören und in einer gemeinsamen Schicht wurzeln. Überdies wird der Zusammenhang zwischen dem Kulturverfassungsrecht und anderen, bisher „nur juristisch“ gedeuteten Grundprinzipien der Verfassung greifbar. Das Erziehungsziel „Menschenwürde“¹⁰¹⁾ ist nur die „andere Sei-

⁹²⁾ Vor allem von H.-U. Evers, Die Befugnis des Staates zur Festlegung von Erziehungszielen in der pluralistischen Gesellschaft, 1979; P. Häberle Kulturpolitik in der Stadt (Anm. 24), S. 29 ff.

⁹³⁾ Dazu P. Häberle, Erziehungsziele (Anm. 57); siehe auch W. Schmitt-Glaeser, in: AöR, 107 (1982), S. 383 ff.

⁹⁴⁾ Siehe auch E. Denninger, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), HandbVerfR (Anm. 30), S. 1293 (1293 ff.; 1303); zustimmend E. Benda, ebd., S. 1331 (1348).

⁹⁵⁾ Konsequenz Art. 36 der Verfassung von Rheinland-Pfalz: „Lehrer kann nur werden, wer die Gewähr dafür bietet, sein Amt als Volkserzieher im Sinn der Grundsätze der Verfassung auszuüben“. Das Grundgesetz hält den eigenen Verfassungstext für nicht so wichtig, daß es ihn den angehenden Schülern aushändigen läßt (vgl. aber Art. 128 Abs. 3 S. 2 der Weimarer Reichsverfassung, Art. 128 der bayerischen Verfassung).

⁹⁶⁾ Dazu mein Vergleich in: P. Häberle, Kulturverfassungsrecht (Anm. 25), S. 29 ff., sowie mein Einleitungsbeitrag, in: ders. (Hrsg.), Kulturstaatlichkeit (Anm. 28), S. 12.

⁹⁷⁾ Wer allerdings zwischen Freiheit und Gottesfurcht, Toleranz oder Nächstenliebe einen Widerspruch konstruiert (so G. Roellecke, in: Festschrift für H. J. Faller, 1984, S. 187, 189) und den — in den Länderverfassungen ausdrücklich formulierten — Erziehungszielen im Ergebnis einen totalitären Charakter unterstellt (G. Roellecke, ebd., S. 190) bzw. ihren Sinn nur in einer (verfassungspolitisch entbehrlichen) Argumentationsstütze für Lehrer gegen Schüler sieht (ebd., S. 198 f.), der mag nicht nur die geltenden Verfassungstexte negieren oder die Sachprobleme zugunsten verbaler Paradoxien verfehlen — er selber gibt gerade Maßstäbe der Verfassung preis, die einer wirklich totalitären Erziehungsdiktatur präventiv gegensteuern könnten.

⁹⁸⁾ Zum ganzen mein Beitrag: Verfassungsprinzipien als Erziehungsziele (Anm. 34), S. 211 ff.

⁹⁹⁾ Siehe im einzelnen auch P. Häberle, in: Festschrift für Broermann, 1982, S. 235 ff. und Anm. 103.

¹⁰⁰⁾ Vgl. oben Anm. 82.

¹⁰¹⁾ Z. B. Art. 7 der Verfassung von Nordrhein-Westfalen, Art. 26 Ziff. 1 der Verfassung Bremen, Art. 31 Abs. 2 der bayerischen Verfassung; vgl. auch P. Häberle, Menschenwürde und Verfassung, in: Rechtstheorie, 11 (1980), S. 389 ff.

te" der Menschenwürdeklausel im Grundgesetz (Art. 1) und in Länderverfassungen¹⁰²). Art. 26 GG liegt die aus den Länderverfassungen bekannte „Völkerversöhnung“ zugrunde¹⁰³). Die Verfassung bestätigt sich als eine kulturelle Einheit.

f) „Kultureller Trägerpluralismus“

In den Rahmen dieser Bestandsaufnahme typischer Erscheinungsformen und Inhalte von Kulturverfassungsrecht gehört die Pluralität von Trägern, die Kulturverantwortung haben, Kulturaktivitäten wahrnehmen und durchaus auch in kultureller „Konkurrenz“ miteinander stehen (Vielfalt kultureller Angebote, Bewerbungen, Gestaltungen und Leistungen). Dieses Strukturelement des deutschen Kulturverfassungsrechts sei als „kultureller Trägerpluralismus“ gekennzeichnet. Dabei ist zwischen *formellem* und *materiellem* Trägerpluralismus zu unterscheiden. Formeller Trägerpluralismus meint Kulturkompetenzen für voneinander unabhängige Träger; im staatlich-kompetenziellen Bereich sind dies im Rahmen verfassungsrechtlicher Vorgaben Bund und Länder (zum Teil Regionen) sowie Gemeinden, im gesellschaftlich-öffentlichen Bereich sind es vor allem Rundfunk und Fernsehen, staatliche Universitäten und — weiter vom Staat entfernt — Kirchen, Parteien, Gewerkschaften, Verbände (z. B. in der Erwachsenenbildung, der Jugendarbeit, den Privatschulen). Der materielle Trägerpluralismus bringt zum Ausdruck, daß es um kulturelles Gestalten nach unterschiedlichen Gesichtspunkten geht: So gibt es Erziehungsziele nach staatlich-schulischen, gesellschaftlich-öffentlichen und elterlich-privaten Gesichtspunkten. Der formelle Trägerpluralismus steht im Dienste des materiellen.

Dazu einige andere Beispiele: Im staatlich-kompetenziellen Feld ist der Trägerpluralismus im kommunalen Kulturverfassungsrecht, andererseits die europarechtlich konstituierte Vielfalt hinzuzunehmen. Weniger geläufig sind so geglückte Normen wie Art. 12 der Verfassung von Baden-Württemberg: „Verantwortliche Träger der Erziehung sind *in ihren Bereichen* die Eltern, der Staat, die Religionsgemeinschaften, die Gemeinden und die in ihren Bünden gegliederte Jugend.“

¹⁰²) Z. B. Präambel der Verfassung von Rheinland-Pfalz, Art. 100 der bayerischen Verfassung.

¹⁰³) Zu diesen Entsprechungsverhältnissen mein Beitrag in: Festschrift für H. Huber, 1981, S. 225 ff., 230 ff., 237 f.

Dieser bereichsdifferenzierende Ansatz läßt sich über den kulturverfassungsrechtlichen Teilbereich Erziehung hinaus verallgemeinern: Man denke an den kulturellen Trägerpluralismus, den die staatlichen Universitäten für die Wissenschaft und Lehre vermitteln sollten¹⁰⁴), auch an öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalten für ihren speziellen Kulturauftrag.

Der auf allen Geltungsebenen des Kulturverfassungsrechts nachweisbare kulturelle Trägerpluralismus kann in den verschiedensten Zusammenhängen und Rechtsfiguren zum Ausdruck kommen: in Gestalt von Kompetenzartikeln und Verfassungsaufträgen in Sachen Kultur, in Erziehungs- und Bildungszielen und im Ergebnis auch in Garantien kultureller Grundrechte.

Eine Besonderheit des kulturellen Trägerpluralismus ist das „*korporative Kulturverfassungsrecht*“. Es gilt im gesellschaftlich-öffentlichen und privaten Bereich (Art. 19 Abs. 3 GG in Verbindung mit kulturellen Grundrechten¹⁰⁵)). Gemeint sind Garantien wie Art. 37 der Verfassung von Rheinland-Pfalz, wo auf den an Staat und Gemeinden gerichteten Förderungsauftrag in Sachen Volkswesen (einschließlich Volksbüchereien und Volkshochschulen) der Satz folgt: „Die Errichtung privater oder kirchlicher Volksweseneinrichtungen ist gestattet.“

Der Reichtum des deutschen *Staatskirchenrechts*¹⁰⁶) an korporativem Kulturverfassungsrecht wird illustriert durch Art. 40 der saarländischen Verfassung: „Die von den Kirchen und Religionsgemeinschaften oder ihren Organisationen unterhaltenen sozialen und karitativen Einrichtungen sowie ihre Schulen werden als gemeinnützig anerkannt.“¹⁰⁷)

Eine weitere Facette des kulturellen Trägerpluralismus rückt in Art. 26 der Verfassung von Rheinland-Pfalz ins Bild: „In den Angelegenheiten der Pflege und Förderung der Familie und der Erziehung der Jugend ist die Mitwirkung der Kirchen und Religions- und

¹⁰⁴) Vgl. zuletzt das erneute Eintreten des FDP-Vorsitzenden H.-D. Genscher für Wettbewerb zwischen den staatlichen Hochschulen und für private Hochschulen (FAZ vom 29. 12. 1984, S. 1).

¹⁰⁵) Dazu schon mein Beitrag Kulturverfassungsrecht (Anm. 25), S. 32 f.

¹⁰⁶) Grundlegend zum Staatskirchenrecht als Kulturverfassungsrecht: K. Schlaich, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972, S. 157 ff.; z. T. auch in: P. Häberle (Hrsg.), Kulturstaatlichkeit (Anm. 28), S. 281 ff.

¹⁰⁷) Ähnlich Art. 46 der Verfassung von Rheinland-Pfalz; Art. 63 der Verfassung von Bremen.

Weltanschauungsgemeinschaften und Verbände der *freien Wohlfahrtspflege* nach Maßgabe der Gesetze gewährleistet.¹⁰⁸⁾

Zusammenfassend: Der beschriebene kulturelle Trägerpluralismus kennzeichnet das Kulturverfassungsrecht insgesamt, aber auch seine Teilbereiche wie Bildung und Erziehung, Wissenschaft und Kunst, Sport und Me-

dien, auch Religion, Denkmal- und Naturschutz (als Kulturschutz). Was die (vor allem Länder-)Verfassungstexte hier rechtstechnisch und inhaltlich bisher geleistet haben, ist eine Herausforderung für die Kulturverfassungstheorie, den kulturellen Trägerpluralismus hochrangig einzuordnen und in den Wachstumsprozessen der verfassungsstaatlichen Verfassungen weiter zu entwickeln.

IV. Strukturprinzipien des Kulturverfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland

Im folgenden sei das Kulturverfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland in einzelnen Strukturprinzipien charakterisiert: „Kulturverfassungsrecht“ wird dabei als Teilgebiet des Verfassungsrechts verstanden — ungeachtet aller tieferen Zusammenhänge zwischen Kultur und Verfassungsstaat im ganzen —, so wie man das *Arbeitsverfassungsrecht* oder das *Wirtschaftsverfassungsrecht* unterscheidet¹⁰⁹⁾. Erst das Zusammenwirken solcher im Verfassungsrecht des Bundes und der Länder bzw. gemeinsam verwirklichten Strukturprinzipien verleiht der Sache Kulturverfassungsrecht die Konturen, die es zum eigenen Bereich machen.

1. Spezifische Offenheit des Kulturverfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland

a) Kultureller Trägerpluralismus

Die spezifische Offenheit des Kulturverfassungsrechts unserer Republik wird geschaffen durch jenen *kulturellen Trägerpluralismus*, der die kulturellen Grundrechte ergänzt. Die Konkurrenz, ja Rivalität zwischen den teils staatlichen, teils gesellschaftlich-öffentlichen Kulturträgern (und ihren unterschiedlichen Kulturpolitiken) ist eine Garantie für Offenheit, Kreativität und Lebendigkeit der Kultur. Verfassungsrechtlich handelt es sich bei diesem Pluralismus um eine Form der *Gewalten-*

teilung, teils im engeren „staatlichen“ Sinne, teils im weiteren „gesellschaftlichen“ Sinne. Erweitert man den Blick auf die europäische Ebene, etwa das Europa der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Zehn, einerseits¹¹⁰⁾ (Stichwort „Dezentralisation“) und auf die privaten kulturellen Freiheiten der Bürger und Gruppen andererseits, so wird die ganze Breite der Verfassung des Pluralismus in Sachen Kultur greifbar.

Auf der Ebene der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft¹¹¹⁾ formuliert, ist kultureller Trägerpluralismus das Prinzip, das die Kulturverantwortung zwischen Verfassungsstaat und gesellschaftlichen Gruppen aufteilt bzw. verteilt; kulturelle Vielfalt und Freiheit erweist sich dabei als „Gemeinschaftsaufgabe“ eben dieses Verfassungsstaates und dieser Gesellschaft. Ein Zuviel an *Kulturstaat* entspräche dem Grundgesetz ebensowenig wie ein Zuviel an *gesellschaftlicher* Kulturgestaltungsmacht (im Sinne Ernst Rudolf Hubers).

Speziell unser *Bundesstaat* ist so sehr Ausdruck der *kulturellen* Vielfalt des politischen Gemeinwesens, daß eine verfassungsstaatliche Bundesstaatstheorie am besten von der kulturverfassungsrechtlichen Seite aus zu erarbeiten wäre¹¹²⁾. Man blicke einmal ganz praktisch auf das, was die deutschen Länder aus ihrer Kulturhoheit an Unterschiedlichem „machen“. Sie legitimieren und konturieren sich geradezu aus ihrer Kulturpolitik; man

¹⁰⁸⁾ Speziell zur Familie jetzt allgemein meine Studie: Verfassungsschutz der Familie — Familienpolitik im Verfassungsstaat, 1984.

¹⁰⁹⁾ Zu jenem etwa meine Aufsätze: „Arbeit als Verfassungsproblem“, in: JZ, 1984, S. 345 ff. und „Aspekte einer Verfassungslehre der Arbeit“, in: AöR, 109 (1984), S. 630 ff. Zum Wirtschaftsverfassungsrecht: P. Badura, Grundprobleme des Wirtschaftsverfassungsrechts, in: Juristische Schulung (JuS) 1976, S. 205 ff.

¹¹⁰⁾ Dazu P. Häberle, in: JöR, 32 (1983), S. 9 ff.

¹¹¹⁾ Dazu die Beiträge von H. Ehmke (1962) und K. Hesse (1975), in: E.-W. Böckenförde (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, 1976, S. 241 ff. bzw. 484 ff.; ferner W. Schmidt, in: AöR, 101 (1976), S. 24 ff.

¹¹²⁾ Ein Versuch ist meine Schrift Kulturverfassungsrecht (Anm. 25); s. jetzt F. Hufen (Anm. 70), S. 1 ff., 5 ff.

braucht nicht nur an das Süd-Nord- oder Nord-Süd-Gefälle zu erinnern.

Das kulturföderalistische Spannungsfeld wird z. B. sichtbar in den neuen Wegen der Hansestadt Bremen in der Arbeitsbeschaffung für Künstler¹¹³), im oft erfolgreichen Zugriff Bayerns auf berühmte Künstler (auch Professoren?), in Einrichtungen wie dem Hessentag oder in anderen Formen des kulturellen Selbstverständnisses eines Landes. Die Vielfalt und Konkurrenz gemeindlicher Kulturarbeit ist in Quantität (Haushalte!) und Qualität nicht minder beeindruckend.

Ein Wort zu den nach Maßgabe ihres Selbstverständnisses aktiv werdenden Kulturaufträgen im *gesellschaftlich-öffentlichen* Bereich: Wie sehr sie fehlen, zeigt die heutige Diskussion um die Wiederbelebung privaten Mäzenatentums, das letztlich immer ins Öffentliche hineinwächst — auch das korporative Kulturverfassungsrecht ist eine unverzichtbare Ergänzung sowohl des *staatlichen* Trägerpluralismus als auch der Garantie kultureller Grundrechte des *Individuums*: Kirchen, Religionsgemeinschaften und Wohlfahrtsverbände, auch private Kulturvereine leisten in Sachen Kultur vieles, was weder der Staat noch der einzelne Bürger zu erbringen vermögen¹¹⁴). Erst dadurch entsteht Freiheit der Kultur im sozialen Leben im ganzen: kulturelle Öffentlichkeit im Verfassungsstaat.

Der kulturelle Trägerpluralismus erweist sich heute rechts- und verfassungspolitisch in besonderer Weise *erweiterungsfähig* und *-bedürftig*: Man denke an die Diskussion um *Privatuniversitäten*, die vielleicht eines Tages ebenso ein Thema von Verfassungsgarantien werden können, wie die *Privatschulen* dies früher erreicht haben¹¹⁵); ähnliches gilt für das Vordringen der privaten Rundfunk- und Fernsehanstalten. In beiden Fällen dringen vom privaten Bereich her neue „kulturelle Träger“ in den gesellschaftlich-öffentlichen Bereich vor: Die herkömmlichen kulturellen Träger geraten jetzt unter Konkurrenz- und Leistungsdruck.

b) Das offene Kulturkonzept

Der kulturelle Trägerpluralismus macht das Wort vom „*offenen Kulturkonzept*“, von der Autonomie kultureller Prozesse rechtlich greifbar, indem seiner formellen eine materielle Vielfalt und Offenheit der Kultur korrespondiert. „*Offenes Kulturkonzept*“¹¹⁶) heißt: Die öffentliche Hand darf sich in ihrer leistungsrechtlichen Tätigkeit nicht auf *eine* Richtung fixieren, etwa nur die „Hochkultur“ fördern. Auch Alternativkulturen sollten eine reale Chance haben. Die Kreativität der Subkulturen, freilich auch ihre Gefährdungen und Gefahrenanlagen, sind bekannt. Gleichwohl sollte tendenziell der Gedanke der Kultur für alle und von allen, der Kultur „für das Volk und aus dem Volk“ Boden gewinnen.

Das Nebeneinander, der Austausch, auch die Konkurrenz von Hochkultur, Volkskultur und Subkultur¹¹⁷), von Konsum- und Aktivkultur sind eine Garantie für kulturelle Vielfalt. Vor allem hat die Rechtswissenschaft die mit Namen wie Josef Beuys verbundene Erweiterung des Kunst- und Kulturbegriffs nachzuvollziehen¹¹⁸) — bis hinein in Einzelfragen des Kulturverfassungsrechts einschließlich von Aspekten der „Volksnähe“ der Kunst (etwa auch in der Straßenkunst¹¹⁹)) —, ohne falschen Zungenschlag. Nicht selten ist die Alternativkultur von *heute* ein Element der Hochkultur von *morgen*.

Der Kultur- und Kunstbegriff ist also genügend weit zu nehmen: Der dialektische Pendelschlag zwischen „*Politisierung*“ der Kunst und ihrer „*Privatisierung*“, zwischen Defensive und Offensive des Künstlers, zwischen Provokation und Rückzug, zwischen Demokratisierung und Verinnerlichung sollte von ihm gleichermaßen umfaßt werden. Weder darf das Heil allein in einer großbürgerlichen Kultur als Nachphase höfischer Kultur gesehen, noch allein in der Subkultur als „wahrer“ demokratischer (und damit schon verfälschter) Kultur aller gesucht werden.

¹¹⁶) Dazu mein Augsburger Vortrag: Kulturpolitik in der Stadt (Anm. 24), passim, bes. S. 34 f., 37.

¹¹⁷) Ein pluralistisches, offenes, nicht nur an der Hochkultur („Hochschulen, Bischofssitze, Bibliotheken, Museen“) orientiertes Kulturverständnis wird z. B. bei Art. 29 Abs. 1 S. 2 GG notwendig (dazu in Kritik der Gegenmeinung mein Beitrag Kulturverfassungsrecht (Anm. 25), S. 66 ff.).

¹¹⁸) Siehe J. Beuys, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1977/1978, S. 135 ff.; zum Kunstbegriff zuletzt die Bilanzen bei P. Kirchhof, in: NJW, 1985, S. 225 (227 f.); J. Hoffmann, in: NJW, 1985, S. 237 (239 ff.) und G. Zöbele, in: NJW, 1985, S. 254 ff.: mit insgesamt umfassenden Nachweisen.

¹¹⁹) Siehe H. Bismark, in: NJW, 1985, S. 246 ff.

¹¹³) Dazu P. Häberle, Kulturverfassungsrecht (Anm. 25), S. 60.

¹¹⁴) Mischformen sind möglich als Stiftungslehrstühle an staatlichen Hochschulen.

¹¹⁵) Siehe ausführlich F. Müller, Das Recht der Freien Schule nach dem Grundgesetz, 1982². — Entsprechendes gilt für Probleme der Alten-Universitäten in privater oder staatlicher Trägerschaft.

Ideologiefixiertes Entweder-Oder widerspricht dem hier vertretenen offenen Kulturkonzept und dem es tragenden Pluralismus-Prinzip. Kulturelle Vielfalt der skizzierten Art (bis hin zum „Durcheinander“) lebt aus dem gerade „im“ Bundesstaat ausgebauten Kulturverfassungsrecht mit seinen Elementen der kulturellen Freiheit, des kulturellen Pluralismus, der kulturellen Gewaltenteilung im formellen und materiellen Sinn. Entscheidend bleibt der anthropologische Ansatz: Der Mensch hat verschiedene kulturelle Bedürfnisse, — ihnen muß vom Verfassungsrecht her ein optimaler Rahmen gegeben werden. Das Recht ist insofern nur Instrument.

c) Kulturelle Pluralität durch Organisation und Verfahren

Die im Verfassungsstaat garantierte Offenheit des Kulturkonzepts und Freiheit der Kultur stellen eine zentrale Maßstabsfrage: Einerseits sind dem Staat, d. h. Bund, Ländern und Gemeinden, von der Verfassung vielseitige Kompetenzen in den Bereichen der Kultur eingeräumt; auch identifiziert sich der Verfassungsstaat durchaus mit bestimmten kulturellen Inhalten — man denke an Aussagen der Präambeln und Erziehungsziele¹²⁰⁾; gerade die staatliche Schulhoheit (Art. 7 GG) ist (durch das Privatschulwesen nur zum Teil „gemäßigt“) das Feld der Identifikation von Verfassungsstaat und Kultur¹²¹⁾. Andererseits lebt der Verfassungsstaat davon, daß Freiheit und Offenheit der Kultur bestehen und er gerade nicht *allseits* verbindliche Kulturprogramme inhaltlich festlegt — die „Staatskultur“ und Kunstdiktatur sozialistischer oder anderer totalitärer Staaten sollte warnen¹²²⁾.

Aus diesem Dilemma hilft nur eine *bereichsspezifische* Differenzierung. In *Teilbereichen* gibt der Verfassungsstaat kulturelle Inhalte vor, besonders in den Schulen, wo es um zentrale Kulturgehalte als Teilelemente des Grundwertekonsenses im grundgesetzlichen Verfassungsstaat geht¹²³⁾. Auch die Rahmen-

bedingungen, die er durch den kulturellen Trägerpluralismus und die Garantie kultureller Grundrechte (auch ihrer immer wieder neu zu bestimmenden Grenzen, z. B. bei der Kunstfreiheit!)¹²⁴⁾ schafft, konstituieren *im ganzen* eine freiheitliche Kulturordnung — insoweit besteht durchaus *Identität* zwischen Verfassungsstaat und Kultur, bei aller Pluralität, Offenheit, Subsidiarität und Dezentralität¹²⁵⁾.

Auch gibt es Bereiche der staatlichen Kulturförderung, in denen der Staat teils inhaltliche Qualitätsmaßstäbe setzt, teils wegen ihres Fehlens bzw. wegen der Offenheit der Kultur noch reichhaltiger pluralismusorientierte Verfahrensformen suchen sollte. Man denke etwa an pluralistisch besetzte Gremien bei der Vergabe von Staatspreisen¹²⁶⁾. Die österreichischen Kulturförderungsgesetze liefern hierfür gute Modelle¹²⁷⁾. Im übrigen ist es auch hier der Trägerpluralismus im gesellschaftlich-öffentlichen Bereich bis hin zur praktizierten privaten kulturellen Freiheit, der erträglich macht, daß der Verfassungsstaat in *Teilbereichen* in Sachen Kultur inhaltlich durchaus differenziert und wertet und dies auch tun darf.

d) Grenzen der Verrechtlichung des Kulturverfassungsrechts

Ein weiteres Element der spezifischen Offenheit des Kulturverfassungsrechts liegt in den *Grenzen* der Verrechtlichung. Trotz der Unverzichtbarkeit einer Fülle von kulturellen Normen, die garantieren, steuern, schützen und zum Teil auch inhaltlich „dirigieren“, trotz der Tatsache, daß das (Verfassungs-)Recht selbst eine Kulturerscheinung ist: je nach der Eigenart der in sich sehr unterschiedlichen Kulturfelder sollte gerade der

¹²⁴⁾ Der jüngste juristische Konflikt um die Kunstfreiheit spiegelt sich im Beschluß des Bundesverfassungsgerichts zum sogenannten „anachronistischen Zug“, dazu FAZ vom 23. 10. 1984, S. 5, jetzt abgedruckt in: NJW, 1985, S. 361 ff.; Besprechung bei G. Frankenberg, in: Kritische Justiz, (KJ) 17 (1984), S. 437 ff.; siehe auch schon zum „Fall“: J. Berkemann, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1982, S. 85 ff.

¹²⁵⁾ Teilweise anders U. Steiner, in: VVDStRL, 42 (1984), S. 28 ff.

¹²⁶⁾ Vgl. auch am Beispiel der Filmförderung E. Schreyer, Pluralistische Entscheidungsgremien im Bereich sozialer und kultureller Staatsaufgaben, 1982, S. 135 ff.

¹²⁷⁾ Dazu die Nachweise in meinem Beitrag Kulturverfassungsrecht (Anm. 25), S. 77 f. — Speziell zur steuerrechtlichen Förderung der Kunst zuletzt P. Kirchhof und C.-H. Heuer, in: NJW, 1985, S. 225 ff. bzw. 232 ff.

¹²⁰⁾ Zu Erziehungszielen in diesem kulturellen Verständnis meine Studie: Erziehungsziele (Anm. 57); zu den Präambeln mein Beitrag in: Festschrift für Broermann (Anm. 86), S. 211 ff.

¹²¹⁾ Vgl. zuletzt H. Oberreuter, Wertwandel und politische Bildung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament B 50/84, S. 45 (49 ff.).

¹²²⁾ Dazu mit Textnachweisen mein Beitrag Kulturverfassungsrecht (Anm. 25), S. 73 f.

¹²³⁾ Vgl. zur Grundwerte-Debatte G. Gorschenek (Hrsg.), Grundwerte in Staat und Gesellschaft, 1977; dazu meine Studie über Erziehungsziele (Anm. 57), S. 19 ff.

Jurist daran denken, daß Kultur ihren eigenen „Aggregatzustand“ gegenüber dem Recht besitzt; man denke nur an die Schwierigkeiten der angemessenen rechtlichen Erfassung des Begriffs der „künstlerischen Bedeutung“ im Kulturdenkmalbegriff des Denkmalschutzrechtes¹²⁸⁾.

Noch so gut gemeinte Normierung kann allzu leicht zur kulturfeindlichen Reglementierung werden und das Kreative, Irrationale, Willkürliche, ja mitunter Diffuse und Anarchische in der Kultur schädigen — das letztlich doch der offenen Gesellschaft zugute kommt. Insofern ist immer wieder an die Autonomie oder „Eigengesetzlichkeit“ der Kultur zu erinnern.

Freiheit der Kultur heißt insoweit auch zum Teil *Freiheit vom Recht*. Die negative, private Ausgrenzung des Kulturschaffenden, das *Nichtnormieren* kultureller Lebenssachverhalte ist daher, so paradox dies zunächst erscheinen mag, ein konstituierendes positives Moment des Kulturverfassungsrechts. Daß hier dem Kulturverfassungsrecht heute besondere Gefahren drohen, liegt auf der Hand: Hat doch die Debatte um die (Grenzen der) Verrechtlichung weder praktisch-politisch noch wissenschaftlich bislang große Erfolge gezeitigt¹²⁹⁾. Dennoch bilden solche Grenzen der Verrechtlichung¹³⁰⁾ eine Lebensbedingung der Offenheit des verfassungsstaatlichen Kulturverfassungsrechts — die Gefahren sind im Teilbereich der Schule zunehmend einsichtig geworden¹³¹⁾.

2. Kulturelle Grundrechte — Schutzbereiche und mehrdimensionale Schutzeinrichtungen

Im Bundes- und Landesverfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland gibt es eine

¹²⁸⁾ Dazu zuletzt J. Namgalies, in: DöV, 1984, S. 239 ff.; 674 ff., und E.-R. Hönes, in: DöV, 1984, S. 671 ff.; DVBl, 1984, S. 413 (415 f.).

¹²⁹⁾ Zur Verrechtlichung allgemein siehe z. B. die Sammelbände von R. Voigt (Hrsg.), *Verrechtlichung*, 1980; ders. (Hrsg.), *Gegentendenzen zur Verrechtlichung*, 1983; ders. (Hrsg.), *Abschied vom Recht?*, 1983; am konkreten Beispiel des Baurechts siehe jetzt H. Sandler, in: *Umwelt- und Planungsrecht (UPR)*, 1984 S. 317 ff.

¹³⁰⁾ Die österreichischen Kulturförderungsgesetze haben sich vor einer legislativen Einschränkung der Kultur gehütet.

¹³¹⁾ Vgl. die frühen Warnungen bei H. Maier (1976) in: ders., *Kulturpolitik. Reden und Schriften*, 1976, S. 66 (75 f.); ders., in: *Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche*, 12 (1977), S. 11 (17 ff.); siehe als jüngste Bilanz zur Schulrechtsprechung: T. Clemens, in: *NVwZ*, 1984, S. 65 ff.; ferner L. Dietze, ebd., S. 72 ff.

Reihe unterschiedlicher kultureller Grundrechte, die vor allem nach zwei Prinzipien differenziert werden können: Einerseits mit dem Prinzip der *Differenzierung nach Schutzbereichen* wie Kunst, Wissenschaft, Religion, Sport, (Aus)Bildung, Medien, andererseits nach dem Prinzip der *Mehrdimensionalität* der grundrechtlichen Schutzrichtungen. Im Sinne allgemeiner Grundrechtslehren sind zu unterscheiden¹³²⁾: die *negative Abwehrfreiheit* (z. B. Art. 9 Abs. 1 der Verfassung von Rheinland-Pfalz: „Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei“), die *objektiv-rechtliche Dimension* (z. B. Art. 40 Abs. 2 der Verfassung von Rheinland-Pfalz: „Die Erzeugnisse der geistigen Arbeit, die Rechte der Urheber, Erfinder und Künstler genießen den Schutz und die Fürsorge des Staates“), die *leistungsstaatliche Seite* (z. B. Art. 31 S. 2 der Verfassung von Rheinland-Pfalz: „Jedem jungen Menschen soll zu einer seiner Begabung entsprechenden Ausbildung verholfen werden“) und schließlich der *korporative* Aspekt (Art. 41 Abs. 1 S. 2 der Verfassung von Rheinland-Pfalz: „Die Freiheit, Religionsgemeinschaften zu bilden...“), Rheinland-Pfalz kann auf seinen Text in Art. 40 Abs. 3 S. 2 stolz sein: „Die Teilnahme an den Kulturgütern des Lebens ist dem ganzen Volke zu ermöglichen.“ All diese einzelnen „Seiten“ kultureller Grundrechte spielen je nach der Individualität der Individualität der Einzelnen zusammen, die Dogmatik hat sie flexibel zu erarbeiten, auch im Wandel.

Bei all dem darf es keine „Schematik“ oder „Automatik“ in der Übertragung allgemeiner Grundrechtslehren auf die — besonders sensiblen — kulturellen Grundrechte geben. So ist zu bedenken, daß kulturelle Teilhabe praktisch schnell in Unfreiheit umschlagen kann. Das „Bürgerrecht auf Kultur“ darf nicht zu politischen Teilzielen instrumentalisiert werden; totalitäre Gängelung von Kunst und Wissenschaft sind ein negatives Beispiel. Die *Autonomie* der verschiedenen kulturellen Teilbereiche verlangt viel Differenzierungskunst.

So steht z. B. die Privatheit, ja Einsamkeit, auch „Not“ des Künstlers nicht nur in Spannung zu Öffentlichkeit und egalitärer Demokratie, sie steht auch per se in einem prekären Verhältnis zu jeder Form staatlicher Förderung des künstlerischen Schaffens (man denke an den Streit um die staatliche Filmförderung in Deutschland!) oder zu anderen

¹³²⁾ Siehe allgemein mit ergänzenden Theorievorschlägen P. Häberle, *Wesensgehaltgarantie* (Anm. 61), S. 369 ff.

staatlichen „Kulturprogrammen“. Teilhabestrukturen im Bereich kultureller Freiheiten lassen sich daher nur behutsam einführen. Das abstrakte „Recht aller auf Zugang zu den Kulturgütern“ muß nach der *Art* der Kulturgüter konkret differenziert werden: Im (Aus)Bildungsbereich gelten andere (im numerus clausus z. T. schon erprobte) und „sichere“ Maßstäbe als in der (bildenden) Kunst, im Wissenschaftsbereich andere als im Felde der Musik¹³³).

So differenziert der weite Begriff „Kultur“ (in der Schichten- und Zeitdimension sowie der Beteiligtenfrage) zu sehen ist, so unterschiedlich hat das Kulturverfassungsrecht im Zugleich von Freiheitsschutz, Verfassungsauftrag und Teilhabegarantie zu reagieren: Je „schöpferischer“ kulturelle Freiheiten sind bzw. sein sollten, desto vorsichtiger sind Teilhabestrukturen auszubauen (vor allem verfahrensrechtlich); je individueller („einsamer“) sich kulturelle Freiheiten „erfüllen“, desto schwieriger wird die materielle Förderung — Egalität und Individualität kollidieren —, und die Quantität der Förderung macht noch keine Qualität des Kunstwerkes! Je korporativer kulturelle Freiheit im Sinne des korporativen Kulturverfassungsrechts ausgeübt wird (kulturelle Vereine, Museumsvereine, Gesangsgruppen, andere gemeinnützige Gruppen, Orchester etc.), desto leichter erscheint die staatliche Förderung. Das *Kunstverfassungsrecht* z. B. ist stärker ausgegrenzt, das *Bildungsverfassungsrecht* stärker in das Recht eingebunden.

¹³³) Grundsätzlich zur Kunstfreiheitsgarantie: W. Knies, Schranken der Kunstfreiheit als verfassungsrechtliches Problem, 1967; siehe auch BVerfGE 31, 229 (238 ff.) und weitere Nachweise Anm. 118, sowie F. Hufen, Die Freiheit der Kunst in staatlichen Institutionen, 1982.

„Freiheit der Kultur“ erwächst mithin im Verfassungsstaat immer neu aus der Erfüllung einer Vielzahl spezieller kultureller Grundrechte. Sie garantieren zugleich das mögliche Aufkommen von Alternativ- und Gegenkulturen — ganz im Sinne des angedeuteten „offenen Kulturkonzepts“. Kultur lebt von der Präponderanz der Freiheit des einzelnen und der Gruppen, aber auch und gerade im Verfassungsstaat bedarf es *praktisch* wahrgenommener *kulturstaatlicher* Aufgaben: bei uns wahrgenommen von den Ländern, den Gemeinden und vom Bund.

Über die verfassungsrechtliche Ebene hinaus sind Grundrechte Ausdruck menschlicher Kultur, und sie ermöglichen solche. Die juristischen Freiheitsgarantien stehen im Kontext kultureller Zusammenhänge. Ohne sie lassen sie sich schon in ihrer juristischen Effektivität nicht beurteilen. Objektivierungen kultureller Freiheiten, schöpferische Werke in Kunst und Wissenschaft, nichtjuristische Klassikertexte, aber auch Parteiprogramme und Förderung von Minderheiten ebenso wie die Bewahrung beruflicher Traditionen, z. B. im Handwerk, ja auch die staatliche Mitgestaltung des Sportsektors sind Teilaspekte des sozio-kulturellen Kontextes von Grundrechten. „Grundrechtskultur“, kulturelle Erfüllung grundrechtlicher Freiheit, kulturverfassungsrechtliches Grundrechtsverständnis, kulturelle Sinngebung individueller Freiheit — das sind Themen und Begriffe, Dimensionen und Topoi, die da anfangen, wo die herkömmliche *juristische* Grundrechtsdogmatik aufhört und aufhören zu können glaubt. Kulturelle Freiheit ist eine humane Bedürfnisstruktur. Alle Freiheit ist in einem tieferen Sinne *kulturelle* Freiheit, Freiheit jenseits des sogenannten „Naturzustandes“.

Werner Weidenfeld: Modernisierung — Kern neuer europäischer Identität?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/85, S. 3—9

Die zentrale identitätsstiftende Herausforderung Europas lautet: „Wird Europa zur Modernisierung fähig sein? In Ost- und Westeuropa gilt es gleichermaßen, eine Antwort auf den Modernisierungsschub zu finden.“

In Osteuropa vollzieht sich die Modernisierung mit dramatischen Konsequenzen. In immer komplexeren Gesellschaften verliert die Ideologie ihre orientierende Kraft und ihre sinnstiftende Funktion.

Westeuropa hat diese Modernisierungsphase bereits durchlaufen. Hier artikuliert sich Unbehagen an der Moderne. Das Leiden des modernen Menschen an einem Gefühl der Heimatlosigkeit ist unübersehbar.

Man mag es als europäische Paradoxie empfinden: Die gleiche fundamentale Herausforderung der Moderne, die alle Europäer bestehen müssen, findet unterschiedliche, phasenverschobene Antworten — was Ost- und Westeuropäer voneinander abgrenzt. In der sozialpsychologischen Verarbeitung der modernen Gesellschaft in Ost und West ist jedoch wieder eine Parallelität zu erkennen: Unter den Existenzbedingungen der Moderne wird die Außenwelt fragwürdiger und die Innenwelt komplizierter.

Gleichgerichteten Druck auf Ost- und Westeuropa übt ein anderes Strukturmerkmal der Moderne — die Internationalisierung des Lebens — aus. In Ost- und Westeuropa wird man darauf eine parallele Antwort formulieren müssen: fortschreitende Integration. Diese Internationalisierung macht jedoch nicht an den Grenzen west- und osteuropäischer Integrationssysteme. Sie forciert systemübergreifende Kooperation.

Peter Häberle: Das Kulturverfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/85, S. 11—30

Die politische, wissenschaftliche und allgemein kulturelle Aktualität des Themas „Kulturverfassungsrecht“ ist groß: sie spiegelt sich in Äußerungen von *Octavio Paz* bis *Richard von Weizsäcker*, von *Helmut Coing* bis *Heinrich Böll* und in Aktivitäten von der westberliner Deklaration der europäischen Kultusminister vom Mai 1984 bis zur Entdeckung der kulturellen Dimension der Europäischen Gemeinschaft. Frühe wissenschaftliche Anstöße kamen und kommen noch von *Hermann Heller* bis *Ernst Rudolf Huber*, von *Ralf Dahrendorf* bis *Hans Maier*. Die Verfassungsrechtslehre hat die Aufgabe, das Thema „Kultur“ interdisziplinär zu erarbeiten und den von der Soziologie und Anthropologie formulierten weiteren Kulturbegriff ihren Texten *differenziert* zu integrieren: im Rahmen des Themas „Verfassungsstaat und Kultur“.

Eine Bestandsaufnahme der „Sache Kultur“ im Spiegel bundesdeutscher Verfassungstexte ergibt vier Geltungsebenen (Länder- und Bundesverfassungsrecht in Sachen Kultur, Kommunales und Europäisches Kulturverfassungsrecht) und sechs rechtstechnisch typische Erscheinungsformen (allgemeine und spezielle Kulturstaatsklauseln, z. B. Art. 3 n. F. Verf. Bayern bzw. Art. 18 Abs. 1 Verf. Nordrhein-Westfalen, Präambeln, z. B. des GG, kulturelle Grundrechte, z. B. die Privatschulfreiheit, Einzelkompetenzen, z. B. das Urheberrecht nach Art. 73 Ziff. 9 GG, Erziehungs- und Bildungsziele, z. B. die Toleranz, kultureller Trägerpluralismus, z. B. im Hochschul- und Medienbereich). Als Strukturprinzipien des Kulturverfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland erweisen sich die spezifische Offenheit des Kulturkonzepts (u. a. bewirkt durch kulturelle Pluralität dank Organisation und Verfahren und die Einhaltung von Grenzen der Verrechtlichung) sowie die kulturellen Grundrechte mit mehrdimensionalen Schutzrichtungen (z. B. „Teilhabe an den Kulturgütern des Lebens“). Diese Freiheit der Kultur verlangt freilich auch eine „Kultur der Freiheit“, die das Verfassungsrecht nur bedingt garantieren kann.