



Fabian Leber

Kulturpolitik aus dem Kanzleramt

Die Kulturpolitik der Regierung Schröder 1998-2002

Fabian Leber

Kulturpolitik aus dem Kanzleramt. Die Kulturpolitik der Regierung Schröder 1998-2002

Umschlagabbildung: © Bernd Kühler/Bundesregierung [M]

Umschlaggestaltung: Heike Amthor | Tectum Verlag

© Tectum Verlag Marburg, 2010

ISBN 978-3-8288-5326-3

(Dieser Titel ist als gedrucktes Buch unter der
ISBN 978-3-8288-2463-8 im Tectum Verlag erschienen.)

Besuchen Sie uns im Internet
www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Inhalt

I. Einführung.....	7
---------------------------	----------

II. Theoretische Grundlegung

1. Überlegungen zum Verhältnis von Kultur und Staat.....	15
1.1 Zur Definition von „Kultur“.....	17
1.2 Die Eigengesetzlichkeit von Kultur.....	19
1.3 Die Interdependenz von Staat und Kultur.....	21
1.4 Die Theorie des modernen, freiheitlichen Kulturstaats.....	23
1.5 Das Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland als Kulturstaat.....	28
1.6 Zwischenergebnis.....	31
2. Der Gegensatz von kulturellem Föderalismus und nationaler Repräsentation.....	32
2.1 Versuch einer Theorie des Kulturföderalismus.....	32
2.2 Kulturstaat, Kulturnation und nationale Identität.....	37
2.3 Zwischenergebnis.....	45

III. Bundeskulturpolitik 1998-2002 im rechtlich-administrativen und historischen Kontext

1. Rechtlich-administrativer Kontext.....	47
1.1 Kompetenzverteilung im Grundgesetz.....	47
1.2 Der Anspruch des Bundes auf Fragen gesamtstaatlicher Repräsentation.....	50
1.3 Die Möglichkeit der Selbstkoordinierung der Länder.....	54
1.4 Deutsche Kulturpolitik und Europäische Integration.....	59
2. Bundeskulturpolitik während der Regierungszeit Helmut Kohls 1982-1998.....	63
2.1 Kulturpolitik als Chefsache: Großprojekte in Bonn und Berlin.....	63
2.2 Deutsche Einheit und Hauptstadtumzug nach Berlin.....	65
2.3 Die Diskussion um einen Bundeskulturminister 1998.....	68

IV. Instrumente der Bundeskulturpolitik 1998-2002

1. Inhaltliche und institutionelle Rahmenbedingungen.....	77
1.1 Kulturpolitische Ziele im Koalitionsvertrag.....	77
1.2 Die Installation eines Staatsministers für Kultur und Medien.....	79
1.3 Die Wiedereinrichtung eines Kulturausschusses des Bundestags.....	87
2. Kulturstaatsminister und politischer Stil I: Michael Naumann, der „intellektuelle Provokateur“.....	91
3. Kulturstaatsminister und politischer Stil II: Julian Nida-Rümelin, der „smarte Moderator“.....	103

V. Akteursanalyse: Bundeskulturpolitik 1998-2002 und die Interaktion mit den Ländern in der politischen Praxis

1. Hauptstadtkulturförderung	115
2. Stiftung Preußischer Kulturbesitz	123
3. Kulturstiftung des Bundes.....	128
4. Die Bund-Länder-Entflechtungsgespräche.....	135

VI. Schlussbetrachtung

139

VII. Literaturverzeichnis

1. Monographien und Aufsätze.....	153
2. Artikel aus Zeitungen und Zeitschriften.....	170

I. Einführung

Im Sitzungsprotokoll des Deutschen Bundestages vom 12. November 1998 findet sich, unmittelbar vor den Beratungen zum Etat für Entwicklungshilfe, der folgende Satz: „Kultur ist die schönste Form politischer Freiheit in einer demokratisch verfassten Gesellschaft.“¹ Der Redner war Michael Naumann, der Kulturbeauftragte der neu gewählten rot-grünen Bundesregierung, die zwei Tage zuvor ihre Arbeit aufgenommen hatte. Es war das erste Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, dass Kulturpolitik in einer Aussprache zur Kanzlerwahl unter einem eigenen Tagesordnungspunkt zur Sprache kam. Auch in anderer Hinsicht fügte sich Naumanns Rede kaum in das Schema parlamentarischer Debatten ein: Er sprach nicht von Nachtragshaushalt und Risikostruktur ausgleich, sondern von den „Tröstungen der Musik“, der „widerständigen, kraftvollen Kunst“ und dem „Spiegel, den wir uns selbst vorhalten, um zu verstehen, wer wir sind“.² Schließlich rief er den Parlamentariern zu: „Politik ohne Kultur ist unfrei, sprachlos und sinnlos.“

Zumindest der offiziellen Sprachregelung nach hatte die Politik des Bundes bis dahin wenig mit Kultur im Sinn gehabt. Das mag weniger an den jeweiligen Kanzlern gelegen haben (manchen Regierungschefs wie etwa Willy Brandt oder Helmut Kohl wurde durchaus ein Interesse für Kultur nachgesagt), als an dem ehernen Grundsatz, dass Kultur in Deutschland ausschließlich Sache der Länder sei. Zwar wurden in den 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts die Grenzen zwischen Bundes- und Landesaufgaben zunehmend verwischt und die Schlagworte vom kooperativen Föderalismus und der fortschreitenden Politikverflechtung machten die Runde. Doch die häufig beschworene „Kulturhoheit der Länder“ stand immer noch, so schien es, wie eine für den Bund uneinnehmbare Trutzburg in der politischen Landschaft.³ Selbst als Künstler und Intellektuelle wie Günter Grass und Heinrich Böll in den 70er Jahren für eine Nationalstiftung für Kunst und Kultur warben, mussten sie sich dem föderalen Prinzip beugen, wonach Kulturpolitik auf Bundesebene schon im Grundsatz gegen die Verfassung verstoße.

Gerade an dem Beispiel einer deutschen Kulturstiftung hat sich aber in der jüngeren Vergangenheit gezeigt, dass das föderale System von

¹ Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll (PlPr) 14/15 vom 12.11.1998.

² Ebd.

³ Vgl. dazu: Kurt Frey: Zum Bund-Länder-Verhältnis in der Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland zwischen den Jahren 1948-1975, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Heft 8-9 (1976), S. 226-240.

Bund und Ländern durchaus Veränderungen unterworfen ist. Anfang 2002, knapp 30 Jahre nach dem ersten Versuch, ging Grass' (wie er einmal selbst sagte) „Traum“ einer nationalen Kulturstiftung schließlich doch in Erfüllung. Der Name hatte sich zwar geändert – die Nationalstiftung heißt jetzt Kulturstiftung des Bundes –, doch Grass durfte die Gründungsrede halten und erinnerte bei dieser Gelegenheit daran, warum die Stiftungsidee 1973 gescheitert war: „Ein Unding, hieß es, diese Nationalstiftung, allenfalls Futter für den Zank der Länder.“⁴ Der Kern dieses damaligen Streits führt mitten hinein in das Thema dieser Arbeit, denn er ist in der Gegenwart ebenso aktuell wie damals: Es geht um die Frage, welche staatliche Ebene in Deutschland Verantwortung für gesamtstaatliche Kulturpolitik tragen soll.

Als Grass 1973 mit seiner Idee an die Öffentlichkeit ging, störten sich die Länder gar nicht einmal daran, dass mit dem Stiftungskapital in erster Linie Künstler gefördert und Kunst angekauft werden sollte. Sie waren vielmehr beunruhigt, weil der Bund die alleinige Verantwortung für die nationale Kulturstiftung tragen sollte. Aus der Sicht der Länder wäre das einem Tabubruch gleichgekommen: Denn die sogenannte „Kulturhoheit“ wurde und wird von ihnen in der Regel als kultureller Alleinvertretungsanspruch verstanden. Das mag bei dem Betrieb von Landestheatern und der Förderung regionaler Kulturveranstaltungen noch unproblematisch sein, sobald sich Kultur allerdings auf der gesamtstaatlichen Ebene der Bundesrepublik manifestiert, gerät dieser Anspruch in ein logisches Dilemma. Kultur ist nicht nur an regionale Räume gebunden. Wenn eine kulturelle Entwicklung mehrere Bundesländer umgreift, stellt sich die Frage nach dem entsprechend zuständigen kulturpolitischen Akteur.

Im Fall der Nationalstiftung 1973 wurde dieses Dilemma auf eine für die Kultur eher unbefriedigende Weise gelöst. Zwar pochten die Länder erfolgreich auf ihre kulturelle Zuständigkeit und verhinderten damit die Pläne des Bundes, doch einen Auftrag zum Handeln leiteten sie in ihrer Gesamtheit daraus nicht ab. Die Idee der Stiftung wurde von den Ländern, zumindest in der von Grass und Böll beabsichtigten Form, nicht weiterverfolgt. Erst die zentralstaatliche Ebene griff den Plan im Jahr 2000 erneut auf. Dabei ist die damals gegründete Bundeskulturstiftung mittlerweile nur ein, wenn auch großer, Mosaikstein unter den zahlreichen kulturellen Aktivitäten des Bundes. In keinem anderen politischen

⁴ Günter Grass: Die vielen Stimmen Deutschlands. Im Geiste Herders: Warum eine Nationalstiftung not tut, und was ihre Aufgaben sein müßten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.03.2002.

Bereich hatte sich nach dem Regierungswechsel 1998 strukturell so viel verändert wie in der Kulturpolitik.

Auffälligste Neuerung war die bereits im Wahlkampf angekündigte Berufung eines Staatsministers für Kultur und Medien im Bundeskanzleramt. In den ersten beiden Jahren der 14. Legislaturperiode wurde dieses Amt von dem Journalisten und Verleger Michael Naumann wahrgenommen, nach seinem Wechsel zur Hamburger Wochenzeitung *Die Zeit* übernahm der Münchner Philosophieprofessor Julian Nida-Rümelin diese Funktion. Begleitet wurde die Ausweitung des kulturpolitischen Engagements auf Bundesebene von nachhaltiger Kritik aus den Ländern. Kulturminister und Ministerpräsidenten aus nahezu allen Bundesländern lehnten unabhängig von der jeweiligen parteipolitischen Orientierung den kulturpolitischen Kurswechsel der Regierung Schröder ab. Sie sahen im nachdrücklichen Auftreten des Bundes einen Angriff auf die erwähnte „Kulturhoheit“, die häufig als Hausgut des deutschen Föderalismus bezeichnet wurde. Verstärkt wurden die Bedenken der Länder durch den 1999 stattfindenden Hauptstadttumzug nach Berlin – zu den Befürchtungen vor einem aufkommenden politischen Zentralismus gesellte sich nun die Angst, in Deutschland könne zusätzlich ein kultureller Zentralismus Einzug halten, und Berlin eine zentralistische Funktion wie etwa Paris übernehmen. Die Ängste der Länder gipfelten in dem Vorwurf, die Regierung Schröder betreibe einen linken „Kulturwilhelminismus“, konzentrierten sich doch tatsächlich erhebliche Anstrengungen der Bundeskulturpolitik nach dem Regierungsumzug auf die neue Bundeshauptstadt.

Nur selten wurden die Angriffe auf die Bundesregierung allerdings mit solcher Ausdauer und Leidenschaft vorgetragen wie von dem bayerischen Wissenschafts- und Kunstminister Hans Zehetmair. Er geriet auch in der öffentlichen Wahrnehmung immer mehr zum Antipoden Michael Naumanns. Überhaupt war die Auseinandersetzung um die kulturpolitische Rolle des Bundes stark von den Medien und zumindest einer kulturell interessierten Öffentlichkeit begleitet worden. Nachdem die Länder jedoch mit ihrer vorwiegend juristisch begründeten Argumentation anders als in den 1970er Jahren ein Vordringen des Bundes nicht mehr verhindern konnten, leiteten sie Ende 2001 im Umgang mit dem Bund einen Strategiewechsel ein. Im Rahmen einer generellen Reföderalisierung sollten nach ihrem Willen zahlreiche gemeinsame Bund-Länder-Aufgaben aus der Hochphase des kooperativen Föderalismus entflochten und getrennt werden. Der Anfang sollte dabei in der Kulturpolitik gemacht werden.

Da die Kulturpolitik der Regierung Schröder I in den Jahren 1998 bis 2002 bislang nicht wissenschaftlich erforscht ist, stellen sich in dieser Untersuchung ganz grundsätzliche Fragen. Die vorliegende Arbeit setzt sich dabei nicht das Ziel, eine vollständige Bestandsaufnahme der vier Jahre Bundeskulturpolitik in der 14. Legislaturperiode zu leisten. Vielmehr geht die Untersuchung politikwissenschaftlich nach einem strukturellen Ansatz vor und betrachtet in erster Linie die kulturpolitische Interaktion zwischen Bund und Ländern in dem betreffenden Zeitraum. Die aus den Ländern geäußerte Behauptung, die deutsche Kulturpolitik sei durch den Kurs der Bundesregierung zentralistischer geworden, wird dabei genauso zu untersuchen sein wie die gegenteilige Auffassung, die den Ländern auf dem Gebiet der gesamtstaatlichen Kulturpolitik im Grunde genommen unterstellt, versagt zu haben. Als Arbeitshypothese macht sich die Untersuchung zunächst beide Ansätze zu eigen, denn es sind im Wesentlichen zwei Fragestellungen, die das Erkenntnisinteresse prägen. Demnach stellen sich folgende Fragen:

- Welche *Ursachen* waren für den Ausbau der Bundeskulturpolitik verantwortlich?
- Welche *Auswirkungen* waren mit dem Ausbau der Bundeskulturpolitik – insbesondere im Hinblick auf die theoretischen Ziele des Kulturstaats und des Kulturföderalismus – verbunden?

Was die Ursachen angeht, so ist einerseits natürlich das politische Umfeld des Regierungswechsels 1998 zu betrachten. An dieser Stelle bereits der These von Jürgen Habermas zu folgen, die Berufung Michael Naumanns als Schatten-Kulturminister durch den damaligen SPD-Kanzlerkandidaten Gerhard Schröder sei lediglich ein „PR-Gag“⁵ gewesen, würde allerdings zu kurz greifen. So deuten mehrere Indizien, vor allem die lange vor dem Wahlkampf 1998 einsetzende Diskussion um einen Bundeskulturminister, darauf hin, dass es für den strukturellen Wandel der Bundeskulturpolitik ab 1998 durchaus tiefer liegende Gründe geben dürfte, die über die Strategie der SPD im damaligen Bundestagswahlkampf hinausreichen.

Die Untersuchung geht daher grundsätzlicher vor und bezieht auch theoretische Erklärungsmodelle ein. Zunächst scheint es notwendig, das Verhältnis zwischen Staat und Kultur zu bestimmen und damit die Be-

⁵ So Jürgen Habermas in: Gunter Hofmann/Thomas Assheuer: „Es gibt doch Alternativen!“ Interview mit Jürgen Habermas, in: Die Zeit, 08.10.1998.

sonderheiten des politischen Felds Kulturpolitik verständlich zu machen. Hierbei fällt auf, dass sich die Politikwissenschaft bisher zwar mit politischen Feldern wie der Sozialpolitik oder der Umweltpolitik befasst hat, die Beschäftigung mit Kulturpolitik aber allein quantitativ weit dahinter zurückbleibt. Zur Analyse der Beziehungen zwischen Staat und Kultur muss daher teilweise auf Literatur aus Nachbardisziplinen, insbesondere der Verfassungslehre, zurückgegriffen werden. Ausgehend von der Prämisse der Eigengesetzlichkeit von Kultur, aber auch der Interdependenz von Staat und Kultur wird die Hypothese aufgestellt, dass Kultur ein Aufgabenfeld mit besonderem Charakter und besonderen Bedürfnissen ist und dementsprechend auch der staatliche Umgang mit Kultur spezifischen Anforderungen unterliegt. Die genaue Gestaltung dieses Umgangs soll am Modell des „Kulturstaats“ erläutert werden, sowohl in seiner staatstheoretischen Form als auch in der konkreten Variante als grundgesetzlichem Staatsziel.

Dieser Ansatz führt hin zum Versuch einer Theorie des Kulturföderalismus, der im nächsten Schritt unternommen wird. Eine theoretische Unterlegung erscheint dabei dringend angebracht, denn gerade aus politikwissenschaftlicher Sicht erweist es sich als unzureichend, im Kulturföderalismus lediglich einen administrativen Selbstzweck zu sehen – die primär juristische Argumentation der Länder und der Verweis auf die „Kulturhoheit“ ohne entsprechende inhaltliche Fundierung greift aus staats- und politiktheoretischer Perspektive eindeutig zu kurz. Vielmehr müsste immer wieder die Frage gestellt werden, weshalb dem Phänomen Kultur gerade mit einem föderalen Politikmodell begegnet werden soll. Eine kulturföderale Theorie müsste also Argumente sammeln, die belegen, dass gerade das föderale System die spezifischen Bedürfnisse kultureller Prozesse besser erfüllen kann als eine zentralstaatliche Variante. Im Bezug auf das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit wird eine Theorie des Kulturföderalismus später als theoretische Folie dienen, um die Bundeskulturpolitik auf ihre Auswirkungen für die Kultur, insbesondere die kulturelle Vielfalt, hin zu untersuchen.

Die Untersuchung wird darüberhinaus mit einem weiteren Theoriekomplex arbeiten, der gewissermaßen das Gegenmodell zum kulturföderalen Gedanken darstellt. Bei diesem Ansatz geht es weniger um die Auswirkungen als um eine mögliche Ursache des kulturellen Bundesengagements. Es wird die Frage aufgeworfen, inwiefern das Bedürfnis nach nationaler, kultureller Identität eine Triebfeder für zentralstaatliche Kulturpolitik sein kann. Auf die Bundesrepublik bezogen wird insbesondere untersucht, ob das tradierte Identitätsmodell des Verfassungspatri-

otismus aus den Nachkriegsjahren für die Gegenwart noch tragfähig ist. So wurde zum Beispiel in der Literatur die These aufgestellt, dass gerade in Zeiten wachsender Globalisierung und zunehmender weltweiter Unsicherheit das Bedürfnis nach kollektiver, emotional aufgeladener Identität auch im nationalen Rahmen steigt. Das kulturpolitische Engagement der nationalen Ebene könnte eine Antwort auf dieses Bedürfnis sein, umgekehrt könnte aber auch der Verlust nationaler Steuerungsmöglichkeiten für die Bundesregierung ein Grund gewesen sein, sich mit der Kulturpolitik eines Politikfelds zu bedienen, das im Vergleich zu anderen Feldern noch ein hohes Maß an verbliebener nationaler Gestaltungskraft verspricht.

Ausgehend von diesem theoretischen Fundament werden mögliche weitere, eher konkrete Ursachen für die Ausweitung der Bundeskulturpolitik zu untersuchen sein. So wirft die Arbeit einen Blick auf die Zusammenhänge zwischen europäischer Integration und deutscher Kulturpolitik. Als einer der Gründe für die Berufung des Kulturstaatsministers war von der Bundesregierung immer wieder angeführt worden, die Vertretung deutscher kulturpolitischer Interessen in Brüssel durch föderale Akteure sei wenig effektiv gewesen. Zu beachten ist auch das historische Umfeld, in dem sich die Forderung nach einer Neuorientierung der Bundeskulturpolitik artikuliert. Insbesondere die Organisation von Kulturpolitik zu Zeiten der Regierung Kohl und die während dieser Zeit entstandenen Herausforderungen von deutscher Einheit und Regierungsumzug können bei der Ursachenforschung für die erstarkte Rolle des Bundes hilfreich sein.

Neben allen theoretischen Überlegungen verdient auch die tatsächliche verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung im kulturellen Bereich Beachtung, zumal sich die Länder wie erwähnt hauptsächlich auf das juristische Argument zurückzogen, die „Kulturhoheit“ untersage dem Bund eine eigenständige Kulturpolitik. Umgekehrt ist auch zu untersuchen, inwieweit es den Ländern möglich gewesen wäre, als Alternative zu vom Bund organisierten Politikansätzen auf dem Weg der Selbstkoordination eine gesamtstaatliche Kulturpolitik zu betreiben. Hierfür böte sich zumindest institutionell die Kultusministerkonferenz an, allerdings sind in diesem Fall theoretische Probleme der Politikverflechtung zu berücksichtigen.

Im Anwendungsteil der Arbeit wird es dann um die Instrumente gehen, mit denen die Bundeskulturpolitik ihre Interessen durchsetzen konnte – einerseits werden die institutionellen Grundlagen betrachtet, andererseits wird der politische Stil der beiden Kulturstaatsminister ana-

lysiert. Aufschlussreiche Informationen konnten aus zwei persönlichen Gesprächen mit den beiden ehemaligen Staatsministern Dr. Michael Naumann und Prof. Dr. Julian Nida-Rümelin gewonnen werden. Außerdem wurde ein Interview mit der früheren Vorsitzenden des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages, Monika Griefahn, geführt. Im letzten Abschnitt soll im Rahmen einer Akteursanalyse schließlich die konkrete Interaktion anhand von drei kulturpolitischen Themenbereichen – der Hauptstadtkulturförderung, der Stiftung Preussischer Kulturbesitz und der Kulturstiftung des Bundes – sowie am Beispiel der während der 14. Legislaturperiode begonnenen Bund-Länder-Entflechtungsgespräche betrachtet werden, bevor die theoretischen und praktischen Ergebnisse zu einer Schlussbetrachtung zusammengefügt werden.

II. Theoretische Grundlegung

1. Überlegungen zum Verhältnis von Kultur und Staat

Um die Besonderheiten des Politikfelds Kulturpolitik zu verstehen, ist zunächst ein Blick auf das Verhältnis zwischen Staat und Kultur hilfreich. Bereits 1868 machte Jacob Burckhardt in seinen „Weltgeschichtlichen Betrachtungen“ darauf aufmerksam, dass sich die frühere Einheit von Kultur und Staat aufgelöst habe und die beiden Sphären scharf voneinander abzugrenzen seien. Er prägte den Ausdruck der beiden eigenständigen „Potenzen“, denen als dritte Potenz die Religion gegenüberstehe.⁶ Jede Potenz funktioniere nach eigenen Wesensgesetzen und existiere zunächst unabhängig von den jeweils anderen. Für den Kulturbereich wurde diese Ansicht verfeinert zur These der sogenannten Eigengesetzlichkeit von Kultur. Demnach besteht ein grundsätzlicher Widerspruch zwischen dem staatlichen Anspruch auf Steuerung und dem kulturellen Verlangen nach Autonomie, da Kultur sich nur nach eigenen, ihr inhärenten Gesetzen entwickeln könne.

Andererseits findet sich in der Literatur immer wieder der Hinweis, Kultur präge nicht nur die Lebenswelt des Individuums, sondern erzeuge auch eine Art „kollektiver Identität“.⁷ Soziale und staatliche Institutionen könnten erst durch kulturelle Traditionen und Praktiken wirklich legitimiert und als sinnvoll erklärt werden. Diese These mündet in genau der entgegengesetzten Ansicht, wonach Staat und Kultur nicht nach immanenten Wesensgesetzen funktionieren, sondern in Interdependenz zueinander stehen. Mit Autonomie und gegenseitiger Abhängigkeit sind bereits die beiden Pole identifiziert, zwischen denen sich die Diskussion um das Verhältnis von Staat und Kultur später bewegen wird.⁸ Immer wieder wurde auch versucht, den Antagonismus von Staat und Kultur in einem theoretischen Modell aufzulösen, der Vorstellung vom „Kulturstaat“. Dem liegt die Annahme zugrunde, die beiden Bereiche könnten sich unter bestimmten Bedingungen zu beiderseitigem Nutzen entwickeln. Da mit dem fast 200 Jahre alten Kulturstaatsbegriff historisch die verschiedensten Implikationen verbunden sind, wird sich die Betrachtung

⁶ Vgl. Jacob Burckhardt: Weltgeschichtliche Betrachtungen (1868), Neuausgabe Stuttgart 1978, S. 29 ff.

⁷ Dieter Grimm: Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Heft 42 (1984), S. 47-74, S. 58.

⁸ Friedhelm Hufen: Die Freiheit der Kunst in staatlichen Institutionen. Dargestellt am Beispiel der Kunst- und Musikhochschulen, Baden-Baden 1982, S. 180.

hier auf die Theorie des modernen, freiheitlichen Kulturstaats beschränken. Damit wird zugleich die Brücke geschlagen zum kulturellen Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland, die nach herrschender Meinung der Verfassungslehre nicht nur Rechts- und Sozialstaat, sondern ebenso Kulturstaat ist.

Die Politikwissenschaft hat sich mit den demokratie- und staatsrechtlichen Zusammenhängen von Kulturpolitik bisher lediglich am Rande beschäftigt, wie etwa auch Klaus von Beyme kritisiert.⁹ Dies verwundert umso mehr, als die Qualität der Beziehungen zwischen Staat und Kultur durchaus ein Gradmesser für den generellen Zustand von demokratischen Gemeinwesen sein könnte. Schließlich kann ein Staat eigentlich nur dann als demokratisch gelten, wenn er freiheitlich-demokratische Prinzipien auch in einem der sensibelsten Bereiche staatlichen Handelns, im Kultursektor, anwendet. Bisher konzentrierte sich die Forschungstätigkeit der Politikwissenschaft in diesem Zusammenhang überwiegend auf das Theorem der „*politischen* Kultur“ von Demokratien. So wichtig dieser Ansatz ist, so sehr lässt er aber die Bedeutung von Kultur im ursprünglichen Sinne unberücksichtigt. Dabei schafft erst die grundsätzliche Legitimierung eines politischen Systems durch eine vorhandene Kultur die Voraussetzungen dafür, dass sich innerhalb des Systems auch politische Kultur entfalten kann. Der Forschungsansatz der politischen Kultur berücksichtigt zwar die Indikatoren der Legitimität eines Systems, aber weniger die Legitimität dieses Systems an sich.¹⁰ Wünschenswert wäre es daher, die politologische Forschung um die kulturelle Dimension von Politik zu erweitern.¹¹ Die vorliegende Arbeit kann diese Fragestellung nur am Rande streifen. Zunächst steht eine Betrachtung des Begriffs „Kultur“ im Vordergrund, bevor die erwähnte Widersprüchlichkeit von Staat und Kultur näher beleuchtet wird.

⁹ Vgl. Klaus von Beyme: Kulturpolitik und nationale Identität. Studien zur Kulturpolitik zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Autonomie, Opladen/Wiesbaden 1998, S. 7.

¹⁰ Vgl. dazu Walter Rothholz: Die politikwissenschaftliche Kulturdiskussion. Nachholbedarf in Deutschland, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Heft 3 (1998), S. 242-247, S. 247.

¹¹ So schreiben Gabriel A. Almon und Sidney Verba, Vertreter des „Political Culture Approach“ der amerikanischen Civic-Culture-Schule: „Wenn wir von der politischen Kultur einer Gesellschaft reden, so beziehen wir uns auf das politische System, wie es dessen Bevölkerung in Erkenntnisvermögen, Gefühlen und Bewertungen internalisiert hat.“ Dieser Ansatz lässt jedoch die imaginäre, gleichsam kulturelle Sinnwelt der Bevölkerung außen vor, in der die Legitimität des politischen Systems ganz wesentlich verankert ist.

1.1 Zur Definition von „Kultur“

Im Alltag bereitet der Umgang mit dem Wort Kultur kaum Probleme: Die Umgangssprache setzt Kultur vor allem mit den „geistigen und schönen“ Dinge des Lebens gleich, in erster Linie mit Literatur, Kunst und Musik. Begriffsgeschichtlich geht dieses Verständnis von „Kultur“, genauso wie der Ausdruck selbst, auf Cicero zurück.¹² Unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten greift ein solchermaßen enger Kulturbegriff aber zu kurz, beschäftigen sich doch insbesondere Soziologen und Anthropologen schon lange intensiver mit der Frage, was Kultur eigentlich ist. Die Folge ist eine häufig beklagte Uneinheitlichkeit, die teilweise auch zu einer problematischen Konturenlosigkeit des Kulturbegriffs führt. Der Kulturanthropologe Wilhelm Mühlmann definiert Kultur als „die Gesamtheit der typischen Lebensformen einer Bevölkerung, einschließlich der sie tragenden Geistesverfassung“.¹³ Ähnlich umfassend erscheint eine klassische Definition von Edward Burnett Taylor, der Kultur als „jenes komplexe Ganze“ bezeichnet, „das Kenntnis, Glauben, Kunst, Moral, Gesetz und andere Fähigkeiten und Gewohnheiten, die sich der Mensch als Mitglied der Gesellschaft erworben hat“, einschließe.¹⁴ Kultur wird als Prozess gesehen, bei dem „in einer gegebenen sozialen Gruppe erlernte Denk- und Verhaltensweisen“ von Person zu Person übergeben werden.¹⁵ Andere Definitionen sprechen von „sozialer Erbschaft“ oder vom „Ganzen der sozialen Definition“.¹⁶ Neuere Forschungsansätze definieren Kultur nicht mehr als materielles Phänomen – sie bestehe vielmehr aus der Organisation von Dingen, Menschen, Verhalten und Emotionen.¹⁷ Mehr als 150 verschiedene Umschreibungen des Begriffs trugen schon Anfang der 1950er Jahre die Amerikaner Alfred J. Kroeber und Clyde Kluckhohn zusammen.¹⁸ Inzwischen dürften

¹² Peter Häberle: Kulturhoheit im Bundesstaat – Entwicklungen und Perspektiven, in: Sekretariat des Bundesrats (Hrsg.): 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent. Zur Struktur des deutschen Föderalismus, Bonn 1999, S. 48-77, S. 67.

¹³ Zitiert nach Max Emanuel Geis: Ergänzung des Grundgesetzes um eine „Kulturklausel“, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Jg. 1992, S. 33-47, S. 43.

¹⁴ Peter Häberle: Das Problem des Kulturstaats im Prozeß der deutschen Einigung – Defizite, Versäumnisse, Chancen, Aufgaben, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Band 40 (1991/92), S. 291-323, S. 308.

¹⁵ So eine Definition von A.L. Kroeber.

¹⁶ So zum Beispiel die Definitionen von Ralph Linton. Vgl. dazu Ralph Linton: The Study of Man, New York 1936.

¹⁷ Vgl. dazu: Albrecht Göschel: Die Ungleichzeitigkeit in der Kultur. Wandel des Kulturbegriffs in vier Generationen, Stuttgart/Berlin/Köln 1991.

¹⁸ Vgl. Alfred L. Kroeber/Clyde Kluckhohn: Culture, New York 1952.

noch Dutzende weiterer Erklärungsansätze hinzugekommen sein, die eine Präzisierung dessen, was Kultur ist, nicht unbedingt erleichtern. Eine vollständige Auflistung würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

Aus Sicht der Politik, die den Wirkungsbereich von Kulturpolitik zu definieren hat, stellt sich insbesondere die Frage nach der Abgrenzung von Kultur. Der demokratische Staat steht dabei vor einem Dilemma: Was Kultur ist oder nicht, kann unmöglich auf dem Weg einer Mehrheitsentscheidung beschlossen werden. Klaus von Beyme nennt dies das „Demokratisierungsparadoxon“ der Kulturpolitik: Die Kulturpolitik muss zwar ihre Entscheidungen gegenüber der Mehrheit der Wählerschaft vertreten, gleichzeitig aber auch den Mut aufbringen, Kultur zu fördern, die unter Umständen nur einer Minderheit zusagt.¹⁹ Die oben erwähnten Definitionen können der Politik, wegen des Demokratisierungsparadoxons gewissermaßen auf sich allein gestellt, diese Entscheidung nicht abnehmen. Die erwähnten Ansätze sind für die kulturpolitische Praxis kaum operationalisierbar.

Peter Häberle schlägt als Ausweg aus diesem Dilemma die Einigung auf ein „offenes Kulturkonzept“ vor: Demnach darf sich der Staat in seiner Kulturpolitik nicht auf eine Kunstrichtung fixieren und etwa nur „Hochkultur“ fördern, er sollte vielmehr allen kulturellen Richtungen eine Chance geben. So sollte „tendenziell der Gedanke der Kultur für alle und von allen [...] Boden gewinnen, nicht so sehr vom Demokratieprinzip her als vielmehr von der kulturellen Freiheit her“, schreibt Häberle.²⁰ Er stellt zwei Kriterien auf, die er dem Staat zur Abgrenzung anbietet: Kultur ist demnach die Vermittlung dessen, was war – das ist der *traditionale* Aspekt. Außerdem beinhaltet Kultur die Weiterentwicklung dessen, was war – der *innovative* Aspekt.²¹ Mit diesem Konzept könne sich der Staat von einem tradierten bildungsbürgerlichen Kulturverständnis abwenden und den Kulturbegriff erweitern bzw. dynamisieren, so Häberle. Entscheidend bleibe dabei der anthropologische Blickwinkel: Der Mensch habe verschiedene kulturelle Bedürfnisse – nur ihnen sei der Staat verpflichtet: „Der Mensch lebt nicht von der Kultur allein, aber er lebt doch auch wesentlich auf die Kultur hin.“

¹⁹ Beyme, S. 32.

²⁰ Peter Häberle: Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, Wien 1980, S. 16.

²¹ Ebd., S. 15.

1.2 Die Eigengesetzlichkeit von Kultur

Die Theorie von der kulturellen Eigengesetzlichkeit geht in ihrer Grundthese davon aus, dass Kultur immanenten Regeln unterliegt; deshalb müsse der Staat dafür sorgen, dass kulturelle Prozesse möglichst ungestört ablaufen könnten. Kultur wird dabei als primär staatsfrei konzipiertes und sich evolutionär fortentwickelndes Teilsystem begriffen, das über die Kriterien der eigenen Entwicklung selbst entscheiden müsse.²² Im Verhältnis zum Staat bilde Kultur ein System mit eigener Zweckbestimmung und Sachlogik²³, das ein besonderes Maß an Autonomie, Freiheit und Distanz gegenüber staatlicher Macht benötige.²⁴ Theoretisch unterlegt wird diese Forderung mit dem Argument, es gebe Lebenssverhalte, Erkenntnisprozesse und Kommunikationsstrukturen, die wegen ihrer eingepprägten, spezifischen Struktur und der fehlenden Planbarkeit grundsätzlich nicht zur staatlichen Regulierung geeignet seien. Der Kulturbereich zeichne sich durch fehlende rationale Nachvollziehbarkeit, durch Rätselhaftigkeit und Ungewissheit aus. Weitere Kennzeichen von Kultur seien Phantasie, Intuition und Begabung – alles Wesenszüge, die in einem möglichst weiten Abstand zur Rationalität staatlichen Handelns am besten zur Entfaltung kämen.²⁵

Betrachtet man kulturwissenschaftliche Überlegungen zu dieser Frage, so wird das Postulat der kulturellen Autonomie häufig zurückgeführt auf die individuelle Persönlichkeit des Künstlers und die Undefiniertheit der Künstlerrolle. Der Fokus richtet sich auf das „Eigene“ des Künstlers, das sich in seinem Werk wiederfinde, in der inneren Struktur des Werks und in seiner Aufteilung. Ob ein kulturelles Ereignis stimmig sei, entscheide sich allein nach seiner „inneren Logik“, nicht nach äußeren Einflüssen –

²² Hufen 1982, S. 181.

²³ Grimm, S. 47.

²⁴ Klaus Stern: Kulturelle Werte im deutschen Verfassungsrecht, in: Karl-Hermann Kästner/Knut Wolfgang Nörr/Klaus Schlaich (Hrsg.): Festschrift für Martin Heckel zum 70. Geburtstag, Tübingen 1999, S. 857-874, S. 861. Insbesondere seit Kant gilt Freiheit von staatlichem Zwang als eine Grundvoraussetzung für die Legitimität und das Gelingen staatlicher Kulturpolitik. Die „Sittlichkeit“ des Menschen konnte demnach nicht durch staatlichen Druck erzeugt werden, sondern nur das Ergebnis individueller Freiheit sein: Vgl. Immanuel Kant: Kritik der Urteilskraft, Ausgabe von 1970, Band 5, S. 319ff. Weitere Belege für diese Auffassung lassen sich etwa in der katholischen Soziallehre finden. Dort wird die Autonomie der Kultur seit der päpstlichen Enzyklika von 1931 aus dem naturrechtlich begründeten Subsidiaritätsprinzip abgeleitet. Danach soll sich der Staat jener Aufgaben enthalten, die bereits von „erstberufenen“ Kräften kleinerer Gemeinschaften erledigt werden können.

²⁵ Hufen 1982, S. 180.

es stelle gleichsam eine „Eigenpräsenz“ dar.²⁶ Umgekehrt könne sich eine Arbeit, die nach „ästhetischen Idealen“ strebe, nur in solchen Räumen vollziehen, die von Zwängen frei seien und die Möglichkeit zur geistigen und kreativen Selbstentfaltung böten.²⁷

Eine ähnliche Argumentation findet sich in der Philosophie Immanuel Kants wieder, der in der Lehre von der Selbstständigkeit des ästhetischen Gefühls die Rolle von Kultur – insbesondere von Kunst – als interessenloser Empfindung hervorhob.²⁸ Eine häufig zitierte Stelle aus Kants „Kritik der Urteilskraft“ lautet: „Das Wohlgefallen, welches das Geschmacksurteil bestimmt, ist ohne alles Interesse.“²⁹ Eine weitere Variante des Autonomiepostulats stützt sich auf Impulse aus der Zeit des „Genie-Gedankens“ im 18./19. Jahrhundert. Im Mittelpunkt steht die Vorstellung vom schöpferischen Individuum, das – unbeeinflusst von den Niederungen seiner Umwelt – seiner „inneren Stimme“ folgt und gerade in dieser Wendung nach innen die persönliche Befreiung aus der Welt der Zwänge und Konventionen erlebt.³⁰ In Abkehr von den naturwissenschaftlichen Erklärungsversuchen Ende des 18. Jahrhunderts sollte das Genie, der besonders begabte Einzelkünstler, über den Weg der individuellen Originalität das „Ursprüngliche“ entdecken und die Verbundenheit mit der Natur wiederherstellen.³¹

Weitere Ansätze gehen systemorientiert vor, leiten die Eigengesetzlichkeit aus dem gesamten Teilsystem der Kultur ab und setzen dessen Wesensgesetzlichkeit voraus. Diese Varianten unterstellen der Kultur insgesamt ein inhärentes „Ablaufmodell“, eine „Zielrichtung“, die sich auch in „Wellenbewegungen“ äußern könne. Kulturgeschichte vollziehe sich nach bestimmten historischen Abfolgen, denen sie mit Kontinuität und Zwangsläufigkeit folge.³² Allen Ansätzen gemeinsam ist die Aufforderung an den Staat, den kulturellen Bereich von „jeglicher Ingerenz öf-

²⁶ Carl Dahlhaus: Grundlagen der Musikgeschichte, Berlin 1967, S. 234.

²⁷ Thomas Oppermann: Eigenart und Umriß des Kulturverwaltungsrechts, in: Peter Häberle (Hrsg.): Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, Darmstadt 1982, S. 249–271, S. 257.

²⁸ Die Frage nach der Zweckfreiheit von Kunst berührt im Übrigen einen Kernbereich kulturwissenschaftlicher Forschung. So gibt es eine Fülle von Aussagen zum Problem des Entstehens von Kunst und der Freiheit künstlerischer Kommunikationsprozesse.

²⁹ Immanuel Kant: Kritik der Urteilskraft, Nachdruck Darmstadt 1983, S. 116.

³⁰ Vgl. Franz Schnabel: Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Bd. 3, München 1950, S. 233f.

³¹ Für dieses Konzept ist der Begriff der Romantik kennzeichnend geworden, der so vielgestaltig ist, dass er – nach Schnabel – „nicht definiert, sondern nur historisch begriffen werden kann“.

³² Dahlhaus, S. 80.