

## **Erhalt der Kulturlandschaft in den Neuen Ländern – Artikel 35 des Einigungsvertrages**

### **1. Was sagt der Einigungsvertrag?**

Der Einigungsvertrag bestimmt in Artikel 35 (2):

„Die kulturelle Substanz in dem in Artikel 3 genannten Gebiet darf keinen Schaden nehmen.“

Damit ist ein Leitsatz bestimmt, der im Osten Deutschlands vielfältige Fragen aufgeworfen und Hoffnungen geweckt hat. Dabei war und ist die Bestimmung des Begriffs der „kulturelle(n) Substanz“ außerordentlich schwierig.

In Absatz 3 stellt der EV klar, dass die Kompetenzverteilung des föderalen Staates auch auf dem Gebiet der ehemaligen DDR gilt:

„Die Erfüllung der kulturellen Aufgaben einschließlich ihrer Finanzierung ist zu sichern, wobei Schutz und Förderung von Kultur und Kunst den neuen Ländern und Kommunen entsprechend der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes obliegen.“

Die sehr weitgehende Formulierung des Satzes 1 überträgt also den Ländern und Kommunen im Osten eine Aufgabe, die in dieser Formulierung zur Pflichtaufgabe wird – allerdings nicht im Umfang bestimmt ist.

In den Abs. 4-6 werden Regelungen zu den zentral geleiteten kulturellen Einrichtungen, den durch die staatliche Teilung getrennten Teilen der ehemals staatlichen preußischen Sammlungen und der übergangsweisen Weiterführung des Kulturfonds getroffen. Auf diesen Feldern bestimmt der EV auch die Rolle des Bundes.

Für die Förderung der Kultur in den neuen Ländern besonders bedeutend war in den Jahren nach der Wiedervereinigung die Formulierung des Abs. 7.:

„Zum Ausgleich der Auswirkungen der Teilung Deutschlands kann der Bund übergangsweise zur Förderung der kulturellen Infrastruktur einzelne kulturelle Maßnahmen und Einrichtungen in dem in Artikel 3 genannten Gebiet mitfinanzieren.“

Mit dieser Formulierung eröffnet der EV eine Mitfinanzierungsmöglichkeit des Bundes für Aufgaben, die unter Abs. 3 ausdrücklich als Aufgaben der Länder und Kommunen benannt werden unter 2 Voraussetzungen:

+ die Mitfinanzierung des Bundes kann nur zum Ausgleich der Auswirkungen der Teilung Deutschlands erfolgen, und

+ sie kann nur übergangsweise erfolgen.

Der EV beschreibt in dieser Formulierung, wenn auch als „kann“-Formulierung, zugleich eine Mitfinanzierungsverantwortung, denn der Abs. 7 würde seinen Sinn verlieren, wenn Ausgleichsnotwendigkeiten für die Teilungsfolgen beständen und der Bund dennoch eine Unterstützung vollständig verweigern würde.

## **2. Wie wurde der Einigungsvertrag umgesetzt?**

Die kulturelle Situation der DDR zu beschreiben würde den Rahmen dieses Textes sprengen. Deshalb nur einige Stichworte, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben..

Wir erkennen eine widersprüchliche Landschaft. Die Regionen in der DDR, speziell die mitteldeutschen Regionen, weisen eine große kulturhistorische Bedeutung auf. Hier finden wir ebenso früheste Zeugnisse der Besiedlung wie solche aus romanischer und gotischer Zeit von ungeheurer Bedeutung. Mitteldeutschland war Kernland deutscher Geschichte und zugleich Fokus vieler bedeutender geistes- und kulturgeschichtlicher Bewegungen, die hier ihren Ausgang nahmen oder ihren Ort fanden. Die Stichworte Reformation, Aufklärung, Moderne zeichnen den Mitteldeutschen Raum als eine Region der Modernisierung aus. Die Zeugnisse der Wirkungsstätten Luthers, des Halleschen Pietismus, der Aufklärung in Wittenberg, Halle, Dessau machen diese geistesgeschichtlichen Linien ebenso erfahrbar, wie die Stiftung Bauhaus Dessau und die Industriedenkmale in Wolfen. Die Orte der Weimarer Klassik haben Weimar zur Stellung als „Kulturhauptstadt Europas“ verholfen und die Zeugnisse preußischer Geschichte in der Region Berlin sind internationaler Anziehungspunkt. Aber es sind nicht nur die Baudenkmäler, die Parks und Anlagen, die Museen und Sammlungen, die über die Geschichte dieser Region Aufschluss geben. Auch Musik, Entwicklung der Wissenschaften und der Künste prägen die Geschichte Ostdeutschlands. Dieses Erbe wurde von der DDR in weiten Teilen vernachlässigt und beschädigt. Der Verfall der Kulturdenkmäler, der geplante Verfall historischer Innenstädte und die Indienstnahme der Geschichte für ideologische Zwecke hat bleibende Schäden hinterlassen. So wäre die Rettung des Holländischen Viertel wohl zehn Jahre später nicht mehr gelungen, sind die Narben der Sprengung der Stadtschlösser in Berlin und Potsdam noch heute sichtbar.

Zugleich finden wir in der Geschichte der DDR eine lebendige Kulturlandschaft im Bereich des Theaters, der Orchester, der Pflege der Chormusik, der Museen und Ausstellungshäuser, der Kulturhäuser in der Breite des Landes, der Arbeitsgemeinschaften und Schulveranstaltungen. Trotz und bei starker ideologischer Kontrolle war dieses kulturelle Leben Alltagserfahrung vieler Menschen in der DDR, gerade auch in ländlichen und kleinstädtischen Regionen. Der „Kulturbetrieb“ mit seinen vielen Verästelungen entsprach nicht dem freiheitlichen Kulturbegriff. Kontrolle über Verbände und Parteiorganisationen engte künstlerische und politische Freiheit ein. Der „moralische Verschleiß“ der materiellen Grundlagen der Gebäude, die schwierigen materiellen Bedingungen, taten ein Übriges. Es ist hier nicht der Ort, die Qualität der künstlerischen Produktion der DDR zu thematisieren oder das gesamte Feld zu bewerten. Vielmehr soll deutlich werden, dass die Formulierungen des EV die Schwierigkeit bergen, klar den Kern der „kulturelle(n) Substanz“ zu beschreiben, die „keinen Schaden nehmen“ darf.

Der Bund hat, in Zusammenarbeit mit den Ländern, eine Reihe von Maßnahmen entwickelt, die den Artikel 35 des EV mit Leben erfüllen sollten.

Unmittelbar nach der Herstellung der deutschen Einheit wurden durch die Bundesregierung im Rahmen des „Substanzerhaltungsprogramms Kultur“ für die Jahre 1991 bis 1993 1,477 Mrd. DM zur Verfügung gestellt, um ca. 230 Kulturstätten (Theater, Orchester, Museen, Gedenkstätten, Bibliotheken,...) zu erhalten. Darüber hinaus wurden Mittel des Infrastrukturprogramms und der Denkmalpflege von über 1,3 Mrd. DM aktiviert.

Im Jahre 1994 standen noch einmal 250 Mio. DM aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen für Investitionen im Kulturbereich zur Verfügung. Nur so war es möglich, in den Anfangsjahren der neuen Länder die kulturelle Substanz zu sichern.

Nach dieser Phase betonte der Bund die Zuständigkeit der Länder, die ab 1995 im Rahmen der Neuregelung des Finanzausgleichs die Finanzierungen in ihrem Rahmen zwischen der Länderebene und der kommunalen Ebene zu regeln hatten. Diese Aufgabe wurde von den ostdeutschen Ländern ebenso wie von den Kommunen außerordentlich ernst genommen. Die Ausgaben der Länder und Kommunen Ostdeutschlands, die immer noch über den pro-Kopf-Ausgaben der westdeutschen Flächenländer liegen, belegen dieses. Sie entsprechen im Übrigen in weiten Teilen auch einer hohen Inanspruchnahme der kulturellen Einrichtungen. Sie beschreiben aber auch eine weitgehende Beschränkung der Förderung auf Institutionen der Hochkultur.

Dennoch wurde in den Jahren zwischen 1995 und 1998 der Ruf nach einer Unterstützung des Bundes immer wieder laut, vor allem mit dem Argument, dass der in Art. 35 (7) des EV

angesprochene „Ausgleich der Auswirkungen der Teilung Deutschlands“ noch lange nicht erreicht sei.

1996 wurde seitens des Bundes das Programm „Dach und Fach“ aufgelegt, das vor allem auf dem Feld der dramatischen Lage der Bausubstanz Hilfe leisten sollte und mit großem Erfolg leistete. In vielen kleinen Maßnahmen wurden Kommunen und Träger in den Stand gesetzt, vor allem Sakralbauten im ländlichen und Kleinstädtischen Raum zu retten.

1998 legte die neue Bundesregierung ein Förderprogramm „Kultur in den neuen Ländern“ auf, das der Tatsache des nach wie vor erheblichen Bedarfs Rechnung trug. Dieses Programm ist, auch wenn es nicht in voller Höhe zum Einsatz kam, als großer Erfolg zu bewerten. Die zwischen Bund und Ländern jährlich abgestimmten Maßnahmen trugen maßgeblich dazu bei, den katastrophalen Erhaltungszustand vieler Kultureinrichtungen zu verbessern bzw. den Bedarf an Neubau bzw. Umbau zu befriedigen. Wer sich vor Augen hält, dass bei Herstellung der deutschen Einheit das Land Brandenburg nur über einen als solchen konzipierten Theaterbau (Cottbus) verfügte, kann diesen Bedarf ebenso ermessen wie beim Besuch der oberen Etagen des Schlosses Wörlitz.

Wie 1994 stellt sich erneut die Frage, ob dieses befristete Programm seine Aufgabe erfüllt hat. Ursprünglich bis 2010 konzipiert führen mehrere Argumente zu seiner Einstellung, ebenso wie die des Programms „Dach und Fach“:

- + Der Bundesrechnungshof hat die Rechtsgrundlagen des Programms massiv angegriffen und bestritten, dass die Formulierungen des Art. 35(7) EV noch greifen.
- + Auch die Bundesministerin ist der Auffassung, dass mehr als 12 Jahre nach der deutschen Einheit die flächendeckende Förderung der kommunalen kulturellen Infrastruktur in den neuen Ländern durch den Bund nicht mehr vorrangig sei.
- + Die Finanzausstattung der neuen Länder ist durch den Solidarpakt II bis 2019 abschließend geregelt und Sondertatbestände sind in dieser Regelung enthalten.
- + Der Bund will sich zukünftig vor allem aus systematischen Gründen stärker in der Mitverantwortung für die Hauptstadtkultur und bei Institutionen mit unbestreitbar gesamtstaatlicher Bedeutung engagieren.

### **3. Was bedeutet „übergangsweise“? – Wo stehen wir heute und wo endet die Finanzierungspflicht des Bundes?**

Hierzu einige Thesen:

- a. Die Förderung der kulturellen Infrastruktur in den neuen Ländern durch den Bund nach Art. 35(7) begründet keine neue Kompetenz des Bundes; sie ist übergangsweise anzulegen und soll Länder und Kommunen helfen, die kulturelle Substanz zu erhalten und zu entwickeln.
- b. Es ist prinzipiell zu begrüßen, wenn die Hilfen des Bundes auf ein klar begründbares Segment (Institutionen von gesamtstaatlicher Bedeutung) konzentriert werden.
- c. Die Ergebnisse des Solidarpaktes II in Verbindung mit der Öffnung des Investitionsfördergesetzes für kulturelle Zwecke gibt eine finanzielle Grundlage für die eigenständige und selbstbewusste Kulturpolitik der Länder.
- d. Dennoch ist der Nachholbedarf der neuen Länder so groß und regional so unterschiedlich, dass, bei gegenwärtig ohnehin extrem schwieriger Haushaltslage, die Gefahr eines kulturellen Substanzverlustes in Ostdeutschland besteht.
- e. Diese anhaltende Bedarfslage, verbunden mit der dramatischen Situation der öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen, unterstützt die Auffassung, dass die Verpflichtung des Art. 35(7) weiter besteht. Eine „übergangsweise“ Mitfinanzierung des Bundes für kulturelle Institutionen oder Maßnahmen ist mindestens solange auf der Basis des EV zu rechtfertigen, wie die zusätzlichen Bedarfe der neuen Länder anerkannt bestehen, wenn tatsächlich darstellbar ist, dass diese Maßnahmen „zum Ausgleich der Auswirkungen der Teilung Deutschlands“ notwendig sind.

#### **4. Folgerungen für die Enquete-Kommission**

Die Enquete-Kommission sollte sich nicht an einer von aktuellen politischen Auseinandersetzungen bestimmten Debatte zu dieser Thematik beteiligen. Vielmehr sollte sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten der Entwicklung der Kulturlandschaft Ostdeutschlands besondere Aufmerksamkeit schenken und mit geeigneten Mitteln (Gutachten, Anhörungen, Auswertungen der Daten) die Folgen der Umstellung der Bundesunterstützung beobachten.

Im Einzelnen sollte die angesprochene Rechtsfrage, ob die Regelung des Art. 35(7) verbraucht ist, im Rahmen des Gutachtens zu rechtlichen Fragen der Kulturförderung bearbeitet werden.

Ein gesondertes Gutachten sollte zum Nachholbedarf der Ostdeutschen Kulturlandschaft auf investivem und infrastrukturellem Gebiet vergeben werden. Dazu wäre es zunächst sinnvoll zur Vorbereitung eines Gutachtauftrages die ostdeutschen Länder zu bitten, ihr Datenmaterial zur Verfügung zu stellen und dieses durch externe Experten zusammenfassend auszuwerten. Die Ergebnisse sollten dann in einer Anhörung der Länder, von Vertretern der kommunalen Ebene und von Akteuren aus der Kulturszene ergänzt werden.

Darüber hinaus sind Gutachter und Experten im Rahmen der Arbeit der Enquete zu bitten, die speziellen Belange Ostdeutschlands in Ihrer Arbeit gesondert zu würdigen.