

Prof. Dr.Dr.h.c. mult. Peter Häberle

Geschäftsführender Direktor des Bayreuther Institutes
für Europäisches Recht und Rechtskultur sowie der
Forschungsstelle für Europäisches Verfassungsrecht

UNIVERSITÄT BAYREUTH

Postanschrift: Universität Bayreuth
95440 Bayreuth
Tel. (0921) 55-7088 - Fax-Nr. 55-7099
e-mail: peter.haerberle@uni-bayreuth.de

Paket-/Päckchen-Lieferungen:
95447 Bayreuth
Paketausgabe

Bayreuth, im August 2004

Schriftliche Beantwortung des Fragenkatalogs der Enquete-Kommission**"Kultur in Deutschland" des Deutschen Bundestages vom 8. Juli 2004**

(da eine persönliche Wahrnehmung der Einladung zur öffentlichen Anhörung am 20. September 2004 wegen der *älteren* Verpflichtung zur Teilnahme des Verf. an einem ihm gewidmeten internationalen Seminar in Granada leider nicht möglich ist).

Zu 1): Ich spreche mich *für* eine Verankerung von Kultur als "Staatsziel" im GG aus, weil damit zum einen der allgemeine theoretische Zusammenhang von Verfassung und Kultur bzw. Recht und Kultur positivrechtlich zum Ausdruck käme (s. auch die 1979 bzw. 1982 vom Verf. vorgeschlagenen Begriffe "Grundrechtskultur" bzw. "Verfassungskultur"), zum anderen weil eine weitere Etappe auf dem langen Weg der wissenschaftlichen Diskussion zum Thema zurückgelegt würde (von dem Vorschlag von 1980: P. Häberle, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, S. 59, bis zur sog. "Staatszielkommission" von 1983, Bericht, S. 104 ff.) und schließlich weil eine verfassungsvergleichende Umschau ergibt, dass sich viele neuere Verfassungen des Kulturthemas intensiv und extensiv annehmen (z.B. Schweizer Bundesverfassung von 1999: Art. 2 Abs. 2, 69; Verf. Polen von 1997: Art. 6; zuletzt Verfassungsentwurf Peru von 2002: Vortitel III, VIII und Art. 7 und 8).

Mein Vorschlag zu Art. 28 GG (Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, 1980, S. 59) lautete:

"Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne der Bundesverfassung und dem Kulturstaatsprinzip entsprechen".

Die Staatszielekommission (1983, S. 106), schlug folgende Variante vor:

"Art. 20 Abs. 1: Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Sie schützt und pflegt die Kultur und die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen".

"Art. 28 Abs. 1 Satz 1: Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes *und der Verantwortung des Staates für Kultur und natürliche Umwelt* entsprechen".

Zuletzt hat Bundespräsident *J. Rau* kurz vor dem Ende seiner Amtszeit im Frühjahr 2004 für eine Verankerung von Kultur als einer Pflichtaufgabe auf allen staatlichen Ebenen gestritten.

Zu 2):

- a) Folgende Argumente sprechen *für eine "Kulturstaatsklausel"* (besser: kulturverfassungsrechtliche Norm oder "Kulturklausel") im GG:
- der Gegenakzent, der damit *gegen* die alle Lebensbereiche durchdringende zeitgeistkonforme *Ökonomisierung* und die Verabsolutierung des "Marktes" (bis in die Universitäten hinein) gesetzt würde, obwohl dieser doch nur instrumentale (!) Bedeutung besitzt
 - eine dadurch eröffnete Balancierung gegenüber der allgegenwärtigen "*Globalisierung*" ("Weltmarkt"), da der Mensch und Bürger buchstäblich ins Bodenlose stürzt, könnte er nicht in der kulturellen Heimat "vor Ort" im Kleinen (kommunal, regional, national, europäisch) ein Stück eigener Identität aus Kultur gewinnen
 - die Bewusstmachung des Brückenschlags zur *Europäisierung*, da im Europäischen Verfassungsrecht zum einen ein Kulturartikel normiert ist (vgl. z.B. Art. 151 EGV bzw. Art. III-181 Brüsseler EU-Verfassungsentwurf 2004: "kulturelles Erbe", s. auch Präambel ebd., Art. II-22: "Vielfalt der Kultur"), zum anderen das Bewusstsein für die mehrfach geschützte nationale Identität – aus Kultur – wächst (Stichwort: "Echo" im GG auf das Europäische Kulturverfassungsrecht, dank einer Kulturklausel!).
- b) *Gegenargumente*: Gefahren sind beim Namen zu nennen: Entstehen könnte ein "zentralistischer Sog", der das sensible, labile bundesstaatliche Gefüge aus der Balance bringt und vergessen lässt, dass "deutsche Freiheit *föderative* Freiheit" ist (trotz "Hauptstadtkultur", trotz des "Kulturstaatsministers" des Bundes, trotz Kulturstiftung des Bundes, trotz "Blauer Liste" müssen die Kompetenzen des Bundes in Sachen Kultur punktueller Natur bleiben). Offene und schleichende Erosionen der Kulturhoheit der Bundesländer, die eben nicht bloße "Verfassungsfolklore" ist, wie ein früherer (irrender) Kulturbeauftragter entgegen dem Grundwissen von Jurastudenten bereits

des ersten Semesters verkündete (s. schon meine Kritik in FAZ vom 31. August 2002, S. 36), sondern zur "Seele" des deutschen Bundesstaates gehört. Letztes Gegenargument: Die Verfassung darf nicht mit zu vielen Staatszielen überfrachtet werden: die Staatsorgane verlören Gestaltungsfreiheit, die Verfassungstexte verlören Lesbarkeit und "Bürgernähe". (Darum muss die Kulturklausel sprachlich prägnant sein.)

Zu 3) Die *systematische* Platzierung einer kulturverfassungsrechtlichen Norm im GG bzw. einer Kulturstaatsklausel könnte auch gemäß älteren Vorschlägen im Kontext des Art. 20 bzw. 20 a als neuer 20 b erfolgen oder nur im Kontext der Homogenitätsklausel des Art. 28 GG. Zu erwägen wäre folgende neue Textfassung: "*Die Bundesrepublik Deutschland bekennt sich nach Maßgabe der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zu ihrem kulturellen Erbe und ihrer Verantwortung für eine vielgestaltige kulturelle Zukunft (sc. auch auf der Ebene der Kommunen)*". Damit wäre (altmodisch gesprochen) die "Kulturnation Deutschland" – als gegliederte – erkennbar und erfahrbar.

Zu 4) Die *gedankliche Einordnung* einer Kulturverfassungsnorm im GG hätte Folgendes zu erwägen:

a) *historisch* könnte ein Entwicklungsprozess abgerundet werden, der durch die Wissenschaft seit bald 25 Jahren vorgezeichnet wurde. Erinnerung sei auch an die ausdrucksstarke Kulturklausel im Einigungsvertrag von 1990, die damit auf eine Weise "fortgeschrieben" würde (dazu auch JöR 40 (1991/1992), S. 291 (317 f.)).

Art. 35 Einigungsvertrag 1990 lautet:

Art. 35: Kultur: (1) In den Jahren der Teilung waren Kunst und Kultur – trotz unterschiedlicher Entwicklung der beiden Staaten in Deutschland – eine Grundlage der fortbestehenden Einheit der deutschen Nation. Sie leisten im Prozess der staatlichen Einheit der Deutschen auf dem Weg zur europäischen Einigung einen eigenständigen und unverzichtbaren Beitrag. Stellung und Ansehen eines vereinten Deutschlands in der Welt hängen außer von seinem politischen Gewicht und seiner wirtschaftlichen Leistungskraft ebenso von seiner Bedeutung als Kulturstaat ab

b) *systematisch* könnte die neue Verfassungsnorm Folgendes leisten:

- die *Menschenwürde* als oberster Grundwert des GG und Basisnorm der meisten Grundrechte würde von der Kultur her "kontextualisiert": Würde findet der Mensch und Bürger aus *Kultur*, auch wenn er sie "von Natur" aus besitzt (*A. Gehlens* "Zurück zur Kultur"). *H. Hoffmanns* "Kultur für alle" und *J. Beuys'* "Jeder Mensch ein Künstler" (freilich ist nicht jeder ein Beuys!) bleiben provozierende Klassikertexte

- im Verhältnis zu den Grundrechten würde auf der abstrakten Ebene bewusst, dass alle grundrechtliche Freiheit im tiefsten *kulturelle* Freiheit ist (*P. Häberle*, Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, 1982 (S. 34 ff., 42 ff. u.ö.; s. auch *D. Grimm*, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, VVDStRL 42 (1984), S. 46 (64, 67); sie lebt aus kulturellen Kontexten, die für den jungen Menschen im gemeindeutschen Kanon der Erziehungsziele von Art. 28 Verf. Brandenburg bis Art. 131 Verf. Bayern angedeutet sind (und zu der bald die "Generationengerechtigkeit" hinzutreten sollte). Auf der konkreten Ebene könnte eine Kulturklausel eine Legitimierung und Verstärkung von Grundrechten bewirken, etwa im Bildungs- und Ausbildungsbereich (Teilhabedimension kultureller Grundrechte); auch könnte der Brückenschlag zu europäischen kulturellen Grundrechten etwa in der EU-Grundrechtecharta gelingen (vgl. Art. 25: kulturelles Teilhaberecht älterer Menschen; Art. 14: Recht auf Bildung)
- das Verhältnis zur *Kompetenzverteilung* Bund/Länder bleibt – wie immer im Bundesstaat – prekär, sensibel und heikel; nur die bisher als "ungeschrieben" gedachten punktuellen Kompetenzen des Bundes würden jetzt "geschrieben" bzw. abgedeckt, eine Kompetenzverschiebung darf durch die neue Klausel auf keinen Fall eingeleitet werden
- im Verhältnis zu den Gemeinden ist an ihr "kommunales Kulturverfassungsrecht" (*P. Häberle*, Kulturhoheit in der Stadt ein Verfassungsauftrag, 1979, S. 21 ff., im Blick auf Art. 83 Abs. 1 Verf. Bayern "örtliche Kulturpflege") zu erinnern. Sie wurde auch in Verfassungsnormen der neuen Bundesländer bekräftigt (vgl. etwa Art. 16 Verf. Mecklenburg-Vorpommern, Art. 29, 30, i.V. mit Art. 91 Verf. Thüringen). Kommunen leben nicht zuletzt aus ihrem kulturellen Selbstverständnis. Eine Verankerung der Kulturklausel bei Art. 28 GG könnte dies unterstreichen. Erinnert sei an die europäische Dimension, etwa den Klassikertext von *A. Gasser*: Gemeindefreiheit in Europa (1946), die Charta zur kommunalen Selbstverwaltung des Europarates (1989) und die These von den Kommunen als alteuropäischer "Verfassungsform". Der Kulturabbau gerade in den Gemeinden vor Ort, mit dem neuen Konnexitätsprinzip bzw. dem kommunalen Finanzausgleich (selbst in Bayern) nur unzureichend eingedämmt, muss ein Ende haben. Die "Selbstdefinition" besonders des Kulturauftrags der Gemeinden sollte auch dadurch gestärkt

werden, dass man die etwaige Kulturklausel entsprechend fasst ("auch auf der Ebene der Kommunen")

- im Rahmen der *Gewaltenteilung* ist zu bedenken, dass keine Gewaltverschiebung zum Nachteil des autonomen Kulturauftrags von Ländern und Kommunen eintritt, dabei hilft die Erinnerung an den "kulturellen Trägerpluralismus" (*P. Häberle*, Kulturhoheit aaO, S. 22, 34 f.), wie er in Verf. Baden-Württemberg von 1953 angedeutet ist (Art. 12 Abs. 2), theoretisch hilft die Vergegenwärtigung der Lehre von "pluralen" und "offenen" Kulturkonzepten (des Verf.)
 - das Verhältnis zu *Landesverfassungen* und Landesgesetzen ist nach Maßgabe des GG zu bewahren.
- c) Es sei erlaubt, die sonst so vortreffliche Systematik des "Fragebogens" um einen einzigen Punkt zu erweitern: Bei allen "neuen" Normen, die für eine nationalstaatliche Verfassung heute erwogen werden, ist (auch systematisch) von vornherein die *verfassungsvergleichende* und *europäische* Dimension mitzubedenken – Stichwort von 1989: Rechtsvergleichung als "fünfte" Auslegungsmethode (seit den vier von *Savigny* 1840 auf den Punkt gebrachten) bzw. die schöpferische Kraft der Rechtsvergleichung als Motor der Verfassungspolitik. Auf dem heutigen Entwicklungsstand verfassungsstaatlicher Verfassungen sind eine allgemeine oder mehrere spezielle Kulturklauseln im Vordringen (vgl. schon oben und Art. 73 bis 79 Verf. Portugal, Kap. 1 § 2 Abs. 2 und 4 Verf. Schweden, Kap. 2 Nr. 29 bis 31 Verf. Südafrika). Gerade in der "Werkstatt Bundesstaat" lassen sich regional und universal weitgehende Produktions- und Rezeptionsprozesse in Sachen Verfassungstexte, Theorien und Rechtsprechung beobachten und weiterführen. Das GG gewönne Anschluss an "kongeniale" Entwicklungen in anderen Verfassungsstaaten und schliesse zum Kulturverfassungsrecht der EU als Europa im engeren Sinne (dazu meine Europäische Verfassungslehre, 2. Aufl. 2004, S. 489 ff.) und zum Europa im weiteren Sinne (im Blick auf Europarat, auf Europäische Kulturabkommen von 1954, Art. 2 EMRK-Zusatzprotokoll von 1952, Recht auf Bildung) auf.

Zu 5) "*Kulturpflege*" muss teils freiwillige, teils verpflichtende Aufgabe sein bzw. bleiben: diese z.B. in Gestalt der Aufträge in Sachen Schule nach Art. 7 GG, jene etwa in Form der Kulturstiftungen des Bundes und der Länder. Der Gedanke der (kulturellen) "Grundversorgung" stammt vom BVerfG; er wurde für das öffentlich-rechtliche Fernsehen und den Rundfunk entwickelt und geht auf den damaligen Berichterstatter *K.*

Hesse zurück (E 73, 118 (157 f.)). "Kulturelle Grundversorgung" sollte als Rechtsfigur verallgemeinert und in den Aufgabenbereich von Bund und Ländern differenziert übertragen werden. Sie wäre gerade eine Folge einer neuen Kulturklausel im GG. Kritisch sei angemerkt, dass die viel zitierte "Selbst-Kommerzialisierung" der Öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten ein leider wahres Stichwort ist, das von den eingangs erwähnten Gefahren aus Kommerz, Markt und manchen Medien her droht und durch eine Kultur(bewahrungs- und -förderungs)klausel fragwürdig gemacht bzw. konterkariert werden könnte. "Offen sein" für Kultur (vgl. Präambel Verfassungsentwurf der EU von 2004) ist auch eine Devise für die Bundesrepublik Deutschland im "Inneren".

Zu 6) Einige rechtliche Wirkungen einer Kulturklausel wurden bereits angedeutet. Ergänzend sei auf die dirigierende Kraft einer solchen Klausel im Blick auf die Räume der Gestaltungsfreiheit von Gesetzgeber *und* Verwaltung (Ermessensbereich!), aber auch in Abwägungsprozessen der Judikative verwiesen. Eine begrenzte Parallele zu Art. 20 a GG liegt nahe. Auch nur programmatische Wirkungen, die man sich von einer Kulturklausel versprechen dürfte, sollten nicht gering geschätzt werden. Rechtspolitisch könnte sich m.E. die Vorbildwirkung der "kulturellen Ausnahme" i.S. Frankreichs (soeben auch von der UNO gut geheißen: FAZ vom 22. Juli 2004, S. 34) verstärken.

Vor allem aber ist an mögliche "*pädagogische*", symbolische Wirkungen zu erinnern: Das allgemeine Bewusstsein für die Hochwertigkeit der Sache Kultur in Deutschland könnte bei allen an der Fortentwicklung des GG Beteiligten verstärkt werden: von den Staats- bzw. Verfassungsorganen über die Medien bis zu den Bürgern. "Volkspädagogik" ist auch im freiheitlichen Verfassungsstaat erlaubt, ja geboten (evident in der Präambel). Eine Kulturklausel könnte ihr dienen, zumal im Kontext der Europäischen Rechts- und Verfassungskultur. Die "nationale Identität" Deutschlands i.S. von Art. 6 Abs. 3 EUV bzw. der neuen Normen des Brüsseler EU-Verfassungsentwurfs (vgl. Art. I-5 Abs. 1 EU-Verfassungsentwurf vom Juni 2004) würde als das begriffen, was sie letztlich ist – und sein kann: als *kulturelle* Identität.

Professor Dr.Dr.h.c.mult. PETER HÄBERLE

Bayreuth/St. Gallen