

Schriftliche Stellungnahme
für die **Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestags**
betreffend **Föderalismusreform** – zum Aufgabenfeld **Kultur, Medien und Hauptstadt**
Berlin

A. Wahrnehmung der Aussenvertretung der Bundesrepublik in der EU durch Ländervertreter auf den Gebieten der Kultur und des Rundfunks (Art. 23 Abs. 6 NEU)

Dieser Änderungsvorschlag ist bereits innerhalb der ersten Anhörungs-Runde (am 16. 5. 2006, zu dem Stichwort „Europatauglichkeit“) ausführlich erörtert worden. Dem bleibt kaum etwas hinzuzufügen.

Die Neufassung ändert zumindest in den beiden Aufgabenfeldern Kultur und Rundfunk (soweit Materien ausschliesslicher Ländergesetzgebungskompetenz betroffen sind) in der Sache und hinsichtlich der Praxis nichts Wesentliches: Bei entsprechenden Schwerpunkten der einzelnen EU-Angelegenheiten übernimmt – im Rahmen der Delegationsleitung des Bundes – ein Ländervertreter die Verhandlungsführung, bei der eine inhaltliche Beteiligung und Abstimmung mit der Bundesregierung herzustellen ist.

B. Kulturförderung

1. Die generelle Kulturförderung der Länder und des Bundes ist nicht Gegenstand eines Vorschlages zur einschlägigen Änderung des Grundgesetzes (oder für eine vergleichbare Klärung) – obwohl im Gange der vorlaufenden Verfahren auch in dieser Beziehung eine Klärung oder gar Neuregelung der Kompetenzen angedacht und angestrebt worden war.

Dazu heisst es in der vorgelegten Begründung zum vorgeschlagenen Grundgesetz-Änderungsgesetz (hier: zu Art. 104 b NEU, in Zusammenhang mit Finanzhilfen des Bundes) ausdrücklich, dass „die gemeinsame Kulturförderung von Bund und Ländern unberührt bleibt“ (wobei im nachfolgenden Text noch ein Hinweis auf das – gerade diesbezüglich einen unaufgelösten recht grundsätzlichen Dissens enthaltende – Eckpunktepapier „der Länder“ angebracht wird).

Da aber, nicht nur wegen der angesprochenen Vorgeschichte, dieses Thema der Bund-Länder-Beziehungen und speziell der Kompetenzverteilung in das sicher weite Feld der Föderalismusreform gehört, soll hier dazu berichtet und Stellung genommen werden.

Die Bundesrepublik ist ein „Kulturstaat“, wie es Art. 35 Abs. 1 des Einigungsvertrags formuliert, der auf allen Ebenen Kultur als Gestaltungsaufgabe (auch) des Staates versteht, die von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam und jeweils eigenverantwortlich wahrgenommen wird. In dieser Hinsicht kann einhellig festgestellt werden, dass sich die

Länder-Bund-Zusammenarbeit in einem kulturföderalen Kooperationssystem im grossen Ganzen, trotz eines zwar grundsätzlichen, aber konkret nicht wirklich umfangreichen Dissenses zwischen beiden Seiten, bewährt hat.

In der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung ist primär die grundsätzliche Kulturhoheit der Länder, die zu dem bedeutendsten Kompetenzbereich der Länder gehört: sie ist ihr verfassungsrechtlicher Auftrag und Kernstück ihrer Eigenstaatlichkeit. – Demgegenüber hat der Bund aufgrund expliziter Normierung einzelne – punktuelle – Kompetenzen, z.B. in den neuen Ländern (s. Art. 35 Abs. 4 und 7 Einigungsvertrag, in letzterem Fall nur „übergangsweise“); er trägt zudem aufgrund vielfältiger sonstiger Gesetzgebungskompetenzen eine erhebliche Verantwortung für die Rahmenbedingungen von Kunst und Kultur.

Unstreitig sind vom Ansatz her sog. ungeschriebene Zuständigkeiten des Bundes auch im Kulturbereich – deren inhaltlicher Umfang und Reichweite jedoch zwischen Bund und Ländern umstritten sind: Während die Länder im Hinblick auf ihre grundsätzliche Kompetenz nur einen engen, noch eindeutig abgrenzbaren Umfang von Ausnahmen akzeptieren wollen und können, begründet der Bund entsprechende Zuständigkeiten mit einer weit über den Kulturbereich hinausgehenden, allgemeinen Argumentation. Ungeschriebene Kompetenzen werden vom Bund im Kulturbereich „kraft Natur der Sache“ in Anspruch genommen, mehr oder weniger grenzenlos, für kulturelle Aufgaben von landesübergreifender, nationaler oder internationaler Bedeutung. Da solche Kompetenzbegründung in unendlicher Tendenz jegliche Zuständigkeitsordnung aus den Angeln zu heben vermöchte, bestehen die Länder – zu Recht – darauf, dass allein die Überregionalität, die gesamtstaatliche bzw. nationale Bedeutung oder der internationale Kontext einer Angelegenheit noch nicht „kraft Natur der Sache“ eine ungeschriebene Bundeskompetenz begründen könne.

Um die beidseitigen Kompetenzen – und ggf. deren Zusammenwirken – zu klären sowie abzugrenzen und auch eine Entflechtung zu erreichen (von Länderseite: u.a. „ungeschriebene Kompetenzen“ des Bundes zu reduzieren und damit die eigenen Spielräume zu erweitern), haben auf Anstoss der MPK (2001) die Länder und der Bund entsprechende Verhandlungen aufgenommen (zunächst ausserhalb der gemeinsamen Bemühungen um die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung) und über die Systematisierung der Kulturförderung in der Bundesrepublik beraten, in deren Rahmen dann u.a. eine mögliche Zusammenführung der Kulturstiftungen des Bundes und der Länder (in einer „Deutschen Kulturstiftung“) erfolgen könne. Einvernehmlich bekennen sich in daraus resultierenden „Eckpunkten“ Bund und Länder „zu einer engen Zusammenarbeit in der Kulturförderung und zur Idee eines kooperativen Kulturföderalismus auf der Grundlage einer grundsätzlichen Trennung und klaren Zuordnung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Die Stärkung der Kulturstaatlichkeit Deutschlands und die Förderung des kulturellen Lebens im Innern und nach Aussen ist gemeinsame politische Aufgabe von Bund und Ländern im Rahmen ihrer jeweiligen Verantwortung.“

Dieses Einvernehmen vermochte allerdings den beschriebenen grundsätzlichen Dissens zwischen Bund und Ländern über die Begründung und Reichweite ungeschriebener Bundeskompetenzen kraft Natur der Sache nicht zu überwinden. Dementsprechend wurden in dem „Eckpunkte-Papier“ einerseits – in weit grösserem Umfang – die unstreitigen Zuständigkeiten des Bundes und deren praktischen Anwendungsfälle ausführlich aufgelistet (u. a. „Repräsentation des Gesamtstaates einschliesslich der gesamtstaatlichen Darstellung und Dokumentation der deutschen Geschichte“, sowie „speziell: Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt“); andererseits eine weit geringere Anzahl von faktischen

Bundesförderungen zusammengestellt, bei denen über eine verfassungsrechtlich begründete Kompetenz des Bundes keine Einigung erzielt werden konnte.

Nach einer Reihe von Missverständnissen wurden die (gesonderten) Verhandlungen Ende 2003 ohne abschliessendes Ergebnis oder gar Konsens abgebrochen. Die Länderseite hat dann eine Fortsetzung der entsprechenden Arbeiten in der Föderalismuskommission angestrebt, um das Thema einer – einvernehmlichen – Lösung zuzuführen. Die beidseitigen, sehr wohl konstruktiven Bemühungen in der Kommission haben jedoch nicht zu dem gewünschten (und durchaus denkbaren) Erfolg geführt, weil die Beurteilung vieler einzelner, wenn auch bedeutsamer Kulturförderungsfälle in dem vorliegenden Bearbeitungsstand noch viel zu detailliert hätte sein müssen und daher eine Überforderung darstellte. Erst eine dort nicht leistbare weitere Aufbereitung der Sachverhalte und eine darauf aufbauende vertiefte Diskussion kann evtl. zu einem gemeinsamen Ergebnis führen. Deshalb hat die Föderalismuskommission im Ergebnis auf eigene Vorschläge und erst recht auf eine geeignete (etwa grundgesetzliche) Regelung verzichtet und die Positionsbestimmungen als Beratungsgrundlagen für das zwischen beiden Seiten fortzuführende Gespräch empfohlen.

Mit Blick auf diesen Vorlauf sowie auf das für eine Konsenslösung entscheidende Erfordernis, zunächst eine sehr ins konkrete Detail der einzelnen Förder-Vorhaben und Massnahmen gehende Sachverhaltsfeststellung und Bewertung durchzuführen, ist zu empfehlen, unbeschadet des durchaus hoch anzusetzenden Stellenwertes von klarer Kompetenzzuordnung und Entflechtung auch im Kulturbereich, dieses generelle Thema der Kulturförderung nicht – zusätzlich – in die jetzt zu entscheidende erste Phase der Föderalismusreform noch einzubeziehen.

Es bleibt noch nachzutragen, dass die Föderalismus-Kommission nach kurzem Andiskutieren den von der gleichzeitigen Kultur-Enquetekommission des Bundestags vorgelegten Vorschlag zur Verankerung eines Staatsziels Kultur im Grundgesetz (als neuer Art. 20 b) – als verfassungsrechtliche Wertentscheidung, ohne Änderungen des Kompetenzgefüges sowie ohne individuelle Ansprüche begründen zu wollen, - nicht mehr hat gründlich beraten können. [In der neuen, laufenden Legislaturperiode hat der Bundestag erneut eine solche Enquetekommission eingesetzt.]

2. Speziell: Fusion der beiden Kulturstiftungen von Bund und Ländern

Die – seit langem anstehende – Entscheidung über eine Fusion der beiden Stiftungen könnte unter (verfassungs-)rechtlichem Blickwinkel ausserhalb der generellen Kompetenzklärung zwischen Bund und Ländern gesondert getroffen werden, weil der gegenwärtig erreichte Verhandlungsstand eine Lösung auch ohne eine zusätzliche verfassungsrechtliche Ermächtigung ermöglicht.

Allerdings formulierten die Länder zunächst den politischen Zusammenhang zwischen der Fusion, als einer neuen Form von Mischverwaltung, und einer ansonsten generellen Kompetenz-Entflechtung auch im Kulturbereich. Und in der Föderalismuskommission wurde der Ansatz, über eine Stiftungsfusion auch die generelle Kompetenzfrage zu lösen und dafür eine besondere grundgesetzliche Grundlage zu schaffen, ohne Konsens zu erreichen nicht weiter verfolgt.

Angesichts der unterschiedlichen Fortschritte in Bearbeitung und Konsensannäherung für die beiden Teilfragen und auch einer überfälligen Entscheidungsbedürftigkeit betreffend die Stiftungen kann sich eine pragmatische Lösung empfehlen, die Fusion der Stiftungen ohne

grundgesetzliche Verankerung und getrennt von der allgemeinen Kompetenzklärung jetzt vorab auf den Weg zu bringen.

Der jetzt vorliegende verfassungskonforme Fusionsvorschlag, auf den sich Bund und Länder offenbar weitgehend verständigt haben (wohl bis auf die Entscheidung über den Sitz und eine eventuelle Angleichung der unterschiedlichen Finanzierungsbeträge von Bund und Ländern), zielt auf die Verschmelzung beider Stiftungen zu einer einheitlichen privatrechtlichen Stiftung, in gemeinsamer Trägerschaft von Bund und Ländern, in der eben ohne besondere Verankerung im Grundgesetz die gemeinsame Wahrnehmung herausragender Kulturförderung(en) gebündelt wird. Für die vereinheitlichte Durchführung der gemeinsamen Aufgaben, die Pflege des kulturellen Erbes mit der Förderung zeitgenössischer Kunstproduktion zu verbinden, wird eine volle Integration beider Stiftung mit einheitlicher Entscheidungsstruktur in der einen Stiftung vorgesehen, mit möglichen gemeinsamen Entscheidungen jeweils qualifizierter Mehrheiten der verschiedenen 2 bzw. 3 Bänke (bei differenzierten Mittelzuweisungen im Wirtschaftsplan).

Ausgegangen wird dabei von den – unstreitigen – beidseitigen eigenständigen Kulturförderungskompetenzen von Ländern und Bund (wie sie für letzteren z.B. in dem „Eckpunktepapier“ aufgelistet sind: u.a. auswärtige Kulturpolitik, Weltkulturerbe, Repräsentation des Gesamtstaates, etc.), so dass von der eigenen Kompetenzgrundlage her Bund und Länder jeweils auch an der Erfüllung der Aufgaben der anderen Seite mit- und zusammenwirken, wie dies auch sonst unbestritten praktiziert wird (z.B. bei der gemeinsamen Förderung von Weltkulturerbe-Einrichtungen). Die beiden Seiten stimmen sich auf der Basis der jeweils eigenen Kompetenz ab für das gemeinsame Handeln, bei dem generell die unterschiedliche jeweilige Verantwortung für den eigenen Kompetenzbereich nicht infragegestellt, sondern vorausgesetzt wird. Dies gilt gerade auch für die Durchführung neuer Förderungen, bei denen beide Seiten sich erforderlichenfalls verständigt haben über ein gemeinsames Kompetenzverständnis.

Derart ist die Stiftungsfusion verfassungskonform – auch ohne eine zusätzliche besondere Verankerung im Grundgesetz – zu realisieren.

C. Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung in das Ausland

Die Umwandlung der bisherigen Rahmengesetzgebungskompetenz (Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 GG) in eine ausschliessliche Bundeskompetenz (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a NEU) bedarf keiner weiteren Erörterung, zumal da gerade die Länder von der „Rest“-Kompetenz bislang keinerlei Gebrauch gemacht haben.

D. Hauptstadtfunction Berlins

Mit dem Vorschlag einer neuen Verankerung der Hauptstadtfunction Berlins im Grundgesetz (Art. 22 Abs. 1 NEU) wird die – unbestrittene – Bundeskompetenz für die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt (s. „Eckpunktepapier“, sowie u.a. Art. 106 Abs. 8 GG) auch für den Kulturbereich ausdrücklich normiert und damit die besondere Verantwortung des Bundes für die Kultur in der Hauptstadt hervorgehoben (unbeschadet der Bundes-Verantwortung auch für die Bundesstadt Bonn).

