

Prof. Dr. Max Fuchs
Deutscher Kulturrat
Chausseestr. 103
D – 10115 Berlin
Fon: 030/24728014
Fax 030/24721245
E-Mail: fuchs@kulturrat.de

Berlin, 23.05.2006

Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses zur Föderalismusreform – Kultur*
(Art. 23.6., Art. 75, Art. 91b, Art. 104b) am 02.06.2006

1. Kooperativer Kulturföderalismus, Schwerpunkt Kulturförderung

Deutschland hat eine gut entwickelte und dichte Struktur von Kultureinrichtungen. Außerdem verdienen etwa 800.000 Menschen im Kulturbereich ihren Lebensunterhalt.

Kultureinrichtungen können dabei gewerblich, frei-gemeinnützig oder in öffentlicher Trägerschaft arbeiten. Von allen öffentlichen Kulturausgaben trägt der Bund zur Zeit etwa 10%. Der Rest der öffentlichen Kulturfinanzierung wird von den Ländern und den Gemeinden getragen. Der Anteil des Bundes hat sich dabei im Zuge der deutschen Einigung vervierfacht, da die neuen Bundesländer und die Gemeinden im Osten Deutschlands noch nicht hinreichend finanzstark waren, um Kulturförderung analog der alten Bundesrepublik zu übernehmen.

Der große Anteil, den Länder und Kommunen an der öffentlichen Kulturförderung haben, entspricht zum einen der „Kulturhoheit“ der Länder, dass nämlich der Bund nur solche

* In der Stellungnahme wird unter „Kultur“ nur Kultur in einem engeren Sinn verstanden wobei die oft in staats- und verfassungsrechtlichen Diskursen einbezogenen Felder der Religion und der Wissenschaften und z. T. der Bildung nicht einbezogen werden. Die Medien werden ebenfalls nur am Rande berührt.

Aufgaben übernehmen darf, die ihm das Grundgesetz explizit zuschreibt (Art. 30). Zum anderen kommt die besondere Rolle der Gemeinden (Art. 28) darin zum Ausdruck, unmittelbar für die Daseinsvorsorge der BürgerInnen verantwortlich zu sein. Bildung und Kultur gehören traditionell zu diesem Bereich. Diese föderale und kommunale Struktur der Kulturförderung hat zu der erwähnten dichten Kulturlandschaft und insbesondere dazu geführt, dass Deutschland nicht nur eine einzige Kulturmetropole, sondern sehr viele kulturelle Zentren hat und dass auch in Klein- und Mittelstädten oder auf dem Land hochwertige Kulturangebote zu finden sind. Dies macht einen Großteil des kulturellen Reichtums Deutschlands als Kulturnation aus.

Der Bund engagiert sich traditionell im Einvernehmen mit den Ländern ebenfalls finanziell in der Kultur- und Künstlerförderung. Auch ohne dass es bislang ein Staatsziel Kultur im Grundgesetz gibt, fühlt sich der deutsche Staat und die öffentliche Hand insgesamt für Kultur verantwortlich. Historisch ist dies z. T. damit zu begründen, dass Deutschland im 19. Jahrhundert zuerst kulturell integriert wurde, bevor ein deutscher Nationalstaat entstanden ist. KünstlerInnen und WissenschaftlerInnen engagierten sich in allen Sparten für eine kulturell geprägte deutsche Nation. Ein großer Teil der Kultureinrichtungen in den Ländern kann daher auf diese Tradition verweisen, wobei dies allerdings kaum eine Tradition der Bundesländer selbst ist: Diese sind bekanntlich in ihrem heutigen Zuschnitt von den Alliierten bzw. nach der deutschen Einigung gegründet worden.

Es hat sich eingebürgert, dieses bewährte Zusammenspiel von Bund, Ländern und Gemeinden „Kooperativen Kulturföderalismus“ zu nennen. In den letzten Jahren wurde jedoch die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern immer wieder von einzelnen Ländern problematisiert. Insbesondere hat sich Widerstand artikuliert, wenn der Bund seine Kompetenzen neu formierte, etwa mit der Einführung eines Beauftragten für Kultur und Medien im Range eines Staatsministers im Bundeskanzleramt im Jahre 1998 oder bei der Gründung einer Bundeskulturstiftung.

Nach der Errichtung der Kulturstiftung des Bundes im Jahr 2001 haben Bund und Länder im Rahmen eines Konsultationsprozesses versucht, die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der Kulturförderung abzugrenzen und die Kulturstiftung der Länder und die Kulturstiftung des Bundes zu fusionieren. Dieser Prozess konnte auf Grund unüberbrückbarer Gegensätze zwischen Bund und Ländern bis heute nicht abgeschlossen werden. Das so genannte „Eckpunktepapier der Länder für die Systematisierung der

Kulturförderung von Bund und Ländern und für die Zusammenführung der Kulturstiftung des Bundes und der Kulturstiftung der Länder zu einer gemeinsamen Kulturstiftung vom 26. Juni 2003“, auf das die Begründung des Gesetzentwurfes (Drucksache 16/813, S. 19) Bezug nimmt, war zwischen Bund und Ländern nicht konsensfähig und war auch zwischen den Ländern umstritten.

Der Deutsche Kulturrat und seine Mitgliedsorganisationen sind als zivilgesellschaftliche Akteure Teil der Kulturpolitik auf Bundesebene. Diese Aktivitäten bilden den Erfahrungshintergrund der vorliegenden Stellungnahme. Der Deutsche Kulturrat ist keine rechtswissenschaftliche Forschungsreinrichtung, sondern ein Verband der Interessensvertretung (siehe die Kurzbeschreibung am Ende des Textes). In einzelnen Fragen, etwa dem Problem der Einbeziehung von Kultur und Medien in Dienstleistungsabkommen wie GATS/WTO, erstrecken sich seine Aktivitäten weit über die Bundesgrenzen Deutschlands und der EU hinaus. Zudem gibt es eine enge Kooperation mit denjenigen Bundesländern, die sich bei dieser Frage engagieren und die selbst in internationalen Zusammenschlüssen (z.B. Assembly of European Regions) tätig werden. Andererseits bearbeitet der Deutsche Kulturrat nur einen Teil der Fragestellungen, die im Kontext einer kulturpolitischen Zuständigkeitsdebatte zwischen Bund und Ländern theoretisch aufgeworfen werden könnten. So sind etwa Fragen der Hochschulpolitik nur selten Thema des Kulturrates gewesen.

2. Unterschiedliche Aufgaben von Bund und Ländern

Bund und Länder nehmen in der Regel unterschiedliche Aufgaben für Kunst und Kultur wahr.

Länder

Die Kulturkompetenz der Länder erstreckt sich wie gesehen zum größten Teil auf die Kulturförderung. Ist von der Kulturhoheit und der Kulturpolitik der Länder die Rede, so muss man sich vor Augen führen, dass dies konkret Kulturförderpolitik heißt. Bei einer Betrachtung des Kulturbereiches im engeren Sinne findet Kulturförderung in folgenden Feldern statt:

- Kultureinrichtungen wie z.B. Staatstheater, Landesmuseen, Landesarchive und Landesbibliotheken,
- Künstlerinnen und Künstler über Stipendien, Arbeitsaufenthalte usw.

- Kulturprojekte,
- Institutionen des kulturellen Lebens wie Dachverbände der jeweiligen Länder,
- Künstlerinnen und Künstler, die in Not geraten sind.

Darüber hinaus wird in einigen Ländern die Kulturwirtschaft gezielt gefördert.

Kulturpolitik der Länder heißt also in erster Linie Kulturförderung, und diese begrenzt auf das eigene Land. Dem entsprechend wird von Seiten der Kultusministerkonferenz als zuständiger Fachministerkonferenz stets betont, dass im Kulturbereich im Unterschied zu den Feldern Schule und Hochschule nur ein geringer Abstimmungsbedarf besteht. Entsprechend wurde von der Kultusministerkonferenz im Unterschied zum Bereich Schule für den Kulturbereich noch keine neue Abstimmungsstrukturen geschaffen, um die Interessen der Länder zu bündeln und Entscheidungswege zur Vertretung der gesamtstaatlichen Interessen gegenüber der Europäischen Union zu etablieren. Das Präsidium der Kultusministerkonferenz hat allerdings im Vorgriff auf die geplante Föderalismusreform bereits im Jahr 2005 die Amtschefs beauftragt, entsprechende Abstimmungsstrukturen zu schaffen.

Bund

Der Bund nimmt – wie gesehen – in der Förderpolitik zwar notwendige, aber nur begrenzte Aufgaben wahr. Seine entscheidenden Aufgaben liegen vielmehr in der Schaffung von Rahmenbedingungen für den Kulturbereich, liegen also wesentlich in seiner Gesetzgebungskompetenz. In den folgenden Bereichen wird der Bund aktiv:

- Urheberrechtspolitik (Art. 73 Nr. 9),
- Steuerpolitik (v.a. Art. 105, Abs. 1 u. 2),
- Arbeits- und Sozialpolitik einschließlich des Sozialversicherungsrechts (Art. 74, Nr. 7),
- Auswärtige Angelegenheiten, insbes. die Errichtung von Auslandssendern (Art. 73, Nr. 1).

Daneben betreffen u.a. Fragen der Forschung (Art. 74, Nr. 13) und des Hochschulwesens (Art. 75, Nr. 1a), der Presse und des Films (Art. 74, Nr. 2) ebenfalls den Kulturbereich.

Neben Gesetzgebungskompetenzen gibt es Verwaltungskompetenzen, die kulturpolitisch relevant sind:

- Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten (Art. 32, Abs. 1) und Auswärtiger Dienst (Art. 87, Abs. 1).

- Stiftung Preußischer Kulturbesitz (unter Rückgriff auf Art. 135, Abs. 4).
- Errichtung bundesunmittelbarer Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts nach Art. 87, Abs. 3 (Deutsche Welle, DLF, Deutsche Bibliothek, Haus der Geschichte etc.).

Der Bund setzt also wesentlich den Rahmen für die soziale Sicherung der Künstlerinnen und Künstler, für einen fairen Ausgleich im Urheberrecht unter besonderer Berücksichtigung des Wertes der Kreativität, für die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen und für den kulturellen Austausch. Die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Künstler, aber auch der rechtliche Rahmen für die Arbeit von Kultureinrichtungen, Kulturvereinen und der Kulturwirtschaft werden zuerst vom Bund gestaltet.

Internationale Regelungen

Mit dem voranschreitenden europäischen Einigungsprozess und dem Bedeutungsgewinn internationaler Abkommen werden in zunehmendem Maße die Rahmenbedingungen für Kunst und Kultur auf der europäischen und der internationalen Ebene vorgeprägt. Dies betrifft zum einen Regelungen der EU, die national umgesetzt werden müssen. Dies betrifft in den letzten Jahren allerdings auch internationales Handelsrecht und entsprechende Weltorganisationen (z. B. die WTO). Es betrifft zudem weitere völkerrechtliche Instrumente, etwa Konventionen im Kontext der UNESCO, z. Zt. etwa die zur Ratifizierung anstehende Konvention zur kulturellen Vielfalt. Es wird daher umso wichtiger, dass der Bund das entsprechende Verhandlungsmandat hat, um in europäischen und internationalen Verhandlungen die Rahmenbedingungen für Kunst und Kultur zu sichern (sofern dieses nicht ohnehin schon von der EU wahrgenommen wird). Dieses gilt insbesondere mit Blick auf die Liberalisierung von Dienstleistungen sowohl im Rahmen des GATS-Abkommens (General Agreement on Trade and Services) der Welthandelsorganisation als auch mit Blick auf die Liberalisierung der Dienstleistungen im Europäischen Binnenmarkt (EU-Dienstleistungsrichtlinie). Kunst und Kultur gelten im internationalen Handelsrecht als „Dienstleistungen“. Da es sich um Dienstleistungen besonderer Art handelt, brauchen sie einen besonderen Schutz. Dieser Schutz sowie die daraus resultierenden Ausnahmeregelungen müssen vom Bund sowohl auf der europäischen als auch der internationalen Ebene gegenüber den Verhandlungspartnern energisch vertreten werden.

Im Folgenden soll auf die für den Kulturbereich besonders relevanten Grundgesetzänderungen in Art. 22, Art. 23, Abs. 6, Art. 75 und Art. 104 b eingegangen werden. Weiter soll Art. 91 b kurz Erwähnung finden.

Artikel 22

Dass der Gesamtstaat in der Hauptstadt eines Landes repräsentiert wird, ist selbstverständlich. Auch in früheren Jahren der „Bonner Republik“ war es unstrittig, dass der Bund die Bundeshauptstadt unterstützte („Bonn-Vereinbarung „80“ zwischen dem Bund, dem Land NRW und der Stadt Bonn). Hierbei hat sich der Deutsche Kulturrat für eine entsprechende kulturelle Repräsentanz des Bundes eingesetzt. Dies gilt für den Hauptstadtvertrag und speziell für den Bau der Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland in Bonn.

Es versteht sich daher von selbst, dass der Bund auch in Berlin hauptstadtbedingte Aufgaben in der Kulturförderung übernimmt. Die genaue Beschreibung der Aufgaben und das finanzielle Volumen werden durch den Hauptstadtvertrag festgelegt.

Artikel 23, Abs. 6

Der Artikel 23, Absatz 6 GG wurde 1992 in das Grundgesetz nach der Verabschiedung des Vertrags von Maastricht eingefügt. Mit dem Art. 23, Abs. 6. GG sicherten sich die Länder das Recht, die Bundesrepublik Deutschland auf der europäischen Ebene zu vertreten, sofern ihre Kompetenzen betroffen sind. Dieses betraf alle Kompetenzen der Länder und war nicht allein auf Schule, Kultur und Rundfunk begrenzt. In den meisten Politikbereichen haben die Länder ihr Vertretungsrecht **nicht** in Anspruch genommen.

Für den EU-Kulturministerrat hieß dies jedoch, dass bis zum Jahr 1998 und der Einrichtung des Amtes des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien ein Vertreter der Länder die deutschen kulturpolitischen Interessen im EU-Kulturministerrat vertreten hat. Über viele Jahre war dies der bayrische Kulturminister (s. seinen Bericht in der Zeitung „Politik und Kultur“ 4/04, S. 2). Nach dem Amtsantritt des ersten Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien, Michael Naumann, wurde diese Vertretung vom Bund wahrgenommen.

Im künftigen Art. 23, Abs. 6 GG wird klargestellt, dass der Bund die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland auf der europäischen Ebene wahrnimmt. Es werden lediglich drei Ausnahmen von dieser Regel benannt: Schule, Rundfunk und Kultur. In diesen drei Feldern wird nach den bisherigen Planungen nach der Föderalismusreform die Bundesrepublik Deutschland auf der europäischen Ebene von einem Ländervertreter vertreten werden.

Eingeschränkt wird diese Regelung im Gesetzestext durch den ausdrücklichen Verweis, dass diese Vertretung durch einen Ländervertreter nur erfolgt, wenn ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind. Wenn also über die soziale Sicherung von Künstlern in Europa, über die Förderung der Kreativwirtschaft, über die Mobilität von Künstlern, über die wirtschaftliche Filmförderung, die UNESCO-Konvention für kulturelle Vielfalt usw. im EU-Kulturministerrat gesprochen wird, wird nach wie vor der Kulturstaatsminister die Bundesrepublik Deutschland vertreten. Denn die genannten Materien fallen eindeutig in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Nur wenn die Kulturförderung auf der Tagesordnung steht, also eine Kompetenz, die vornehmlich die Länder betrifft, wird ein Vertreter der Länder die Vertretung übernehmen. Da die Europäische Union nur eine sehr geringe Kulturförderkompetenz hat, könnte hieraus geschlossen werden, dass die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland durch einen Ländervertreter nur selten eintreffen würde, so dass Sorgen um eine wenig effektive Interessensvertretung unbegründet erscheinen.

Die Aufteilung der Vertretung würde aber erneut eine Zersplitterung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern und eine Unklarheit hinsichtlich der Vertretungskompetenzen bedeuten. Wenn zusätzlich in die Betrachtung einbezogen wird, dass zumeist verschiedene Materien anlässlich einer Sitzung des EU-Kulturministerrates verhandelt werden, wird noch deutlicher, dass die vorgeschlagene Neuregelung eine erneute Vermischung der Vertretungskompetenzen nach sich ziehen wird. Denn streng genommen müsste bei einer EU-Kulturministerratssitzung die Bundesrepublik Deutschland bei einem Tagesordnungspunkt von einem Länder- und bei einem anderen Tagesordnungspunkt von einem Bundesvertreter vertreten werden. Diese Besonderheit wird sich nur schwer vermitteln lassen. Es ist nicht zu erwarten, dass sie die deutsche Verhandlungsposition stärkt. Von einer Stärkung der „Europatauglichkeit“ des Grundgesetzes, so eine politische Absicht der Änderung des Grundgesetzes, kann keine Rede sein. Denn gerade bei europäischen Verhandlungen ist eine große Vertrautheit mit der Materie, mit den Gepflogenheiten, aber auch ein gewachsenes Vertrauensverhältnis zwischen

den handelnden Personen von großer Bedeutung. Dies wird durch wechselnde Vertretungen gerade nicht erreicht, zumal der Bundesrat nicht als Außenvertretungsorgan der Bundesrepublik konzipiert ist.

Von Seiten der Länder wird stets betont, dass ihre Eigenstaatlichkeit nicht zuletzt auf Grund des europäischen Integrationsprozesses ausgehöhlt wird. Denn bei einer zunehmenden Verlagerung von Entscheidungskompetenzen (und damit von Macht) auf die europäische Ebene entsteht ein Verteilungskampf um verbleibende nationale Entscheidungsmöglichkeiten. Das Ringen um kultur- und bildungspolitische Kompetenzen ist auch vor diesem Hintergrund zu sehen. Dies ist durchaus verständlich, jedoch in Hinblick auf die Interessen des Politikfeldes Kultur wenig zielführend. Kultur gehört zu den Feldern, in denen die Länder ihre Eigenstaatlichkeit unter Beweis stellen wollen. Insofern kann mit Blick auf die politische Praxis davon ausgegangen werden, dass die Länder in Zukunft ihr Vertretungsrecht wahrnehmen werden. Es ist zudem zu erwarten, dass es nicht mehr zu einer dauerhaften Vertretungsregelung wie in früheren Jahren kommen wird, als der bayrische Vertreter die Vertretung wahrgenommen hat. Es wird vielmehr von einem Rotationsprinzip gesprochen. Dieses neue Interesse ist umso mehr zu erwarten als die Länder in allen anderen Bereichen - bis auf die genannten drei Schule, Rundfunk und Kultur - auf ihr Vertretungsrecht auf der europäischen Ebene verzichten (das gilt auch für jene Materien, in denen sie innerstaatlich an Kompetenzen gewinnen).

Offen ist allerdings die Frage, wie die innerstaatliche Entscheidungsfindung im Vorfeld von EU-Kulturministerratsitzungen erfolgt und vor allem wie offen das Mandat für den jeweiligen Ländervertreter für die Ratssitzung sein wird. Es wird in der Zukunft immer wichtiger, in den Verhandlungen flexibel auf neue Vorschläge zu reagieren und Kompromisse auszuhandeln. Es stellt sich daher die Frage, wie der Ländervertreter im Verlauf einer Verhandlung eine Abstimmung mit seinen Länderkollegen realisieren soll. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass Abstimmungsprozesse zwischen den Ländern alles andere als unproblematisch oder sogar zügig erfolgen. Letztlich liefe diese vorgesehene Regelung auf ein Lähmung der Interessensvertretung hinaus.

Da es kaum möglich sein wird, zuerst innerhalb der Länder und dann auch noch in Abstimmung mit dem Bund eine Abstimmung der deutschen Position nach Verhandlungsbeginn zu erzielen, wurde mit gutem Grund die Vertretung der Länder auf europäischer Ebene eingeschränkt.

Auf Grund des Befundes, dass hinsichtlich der Vertretung in Fragen der Kultur mit der geplanten Föderalismusreform eine Vermischung der Zuständigkeiten statt einer klareren Trennung eintritt, sollte davon abgesehen werden, den Ländern die Vertretungskompetenz für Kultur im EU-Kulturministerrat zu übertragen. Wie dargelegt, sind die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder im Kulturbereich gering. Es wäre daher im Sinne einer klaren Regelung der Kompetenzen von Bund und Ländern schlüssig, wie in anderen Politikbereichen auch die Vertretungskompetenz im EU-Kulturministerrat dem Bund und nicht den Ländern zu übertragen. Die Vertretung wäre damit ähnlich der Regelung im Umweltbereich organisiert.

Die Vertretung des Kulturbereiches durch den Bund im EU-Kulturministerrat ist besonders mit Blick auf das erweiterte Europa mit 25 Mitgliedsstaaten von Bedeutung. Das Europa der 25 verlangt andere Entscheidungswege als ein Europa mit 15 Mitgliedsstaaten. In der Zukunft werden verstärkt Pakete mit unterschiedlichen Materien verhandelt werden. Die Vertreter der Mitgliedsstaaten brauchen ein umfassendes Verhandlungsmandat, um entsprechende „Kompensationsgeschäfte“ verhandeln zu können. Die Verhandlungsposition der deutschen Vertreter würde gestärkt werden, wenn auch im Bereich Kultur ein Bundesvertreter die Verhandlungen führt, um hier – abgesichert durch Kabinettsentscheidungen – gegebenenfalls Kompensationen in anderen Bereichen, in denen die Bundesrepublik auf europäischer Ebene Interessen hat, zu erreichen. Ferner muss in die Überlegungen einbezogen werden, dass in der EU-Verfassung anders als in den bestehenden EU-Verträgen auch im Kulturbereich Mehrheitsentscheidungen geplant sind, das Einstimmigkeitsprinzip also aufgegeben werden soll.

Um eine optimale Beteiligung der Bundesrepublik an den EU-(Mehrheits-)Entscheidungen zu gewährleisten und das gesamtstaatliche Interesse zu wahren, sollte ein Bundesvertreter die Bundesrepublik Deutschland im EU-Kulturministerrat vertreten.

Rundfunk

Rundfunkpolitik gehört zu den ureigensten Politikfeldern der Ländern. Sehr bewusst haben die Alliierten gerade die Zuständigkeit für die Rundfunkgesetzgebung den Ländern übertragen.

Neben den Rundfunkrecht werden die audiovisuellen Medien inzwischen aber auch durch weitere Rechte geregelt, die teilweise in der Zuständigkeit der Länder und teilweise in der des Bundes liegen. Gerade die Weiterentwicklung des digitalen Rundfunks und die Nutzung

neuer Verbreitungswege lassen den Rundfunkbegriff im engeren Sinne veraltet erscheinen. Ein aktuelles Beispiel belegt dieses. Bei dem Verkauf der Bundesligalivestreamübertragungsrechte wurde der bisherige Anbieter Premiere von einem Kabelbetreiberunternehmen Unity Media überboten. Die Deutsche Fußball-Liga verkaufte die Übertragungsrechte Unity, die dafür einen eigenen Sportsender Arena gründete. Zugleich verkaufte die Deutsche Fußball-Liga die Internetübertragungsrechte der Deutschen Telekom. Die Deutsche Telekom ist ihrerseits eine Verbindung mit Premiere eingegangen und bietet im Internetformat Fernsehen an. Damit das Programm im Fernsehen empfangen werden kann, muss voraussichtlich ein Zusatzgerät beschafft werden.

Dieses Beispiel belegt, dass die herkömmliche Trennung von Rundfunk und von Telekommunikation angesichts der Konvergenz der Medien nicht mehr greift. Insofern wird auch die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im Kulturministerrat durch einen Ländervertreter bei Rundfunkfragen voraussichtlich Probleme aufwerfen. Klassische Rundfunkfragen stellen sich immer weniger. Vielmehr geht es um Medienfragen, die sowohl den Rundfunk- als auch die Telekommunikationsgesetzgebung betreffen. **Im Sinne klarer Zuständigkeiten bei der Vertretung wäre daher auch hier die Vertretung durch einen Bundesvertreter vorzuziehen.**

Art. 75 (hier: Regelung zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland)

Der Schutz deutschen Kulturgutes vor der Abwanderung in das Ausland soll künftig in die Zuständigkeit des Bundes übergehen.

Die Überführung dieser Zuständigkeit in die Kompetenz des Bundes ist zu **begrüßen**, da damit eine stärkere Verzahnung dieser Aufgabe mit der Auswärtigen Politik erreicht wird.

Für die Länder wird sich mit der Änderung dieses Grundgesetzartikels allerdings die Frage nach der Zukunft der Kulturstiftung der Länder stellen müssen. Eine wichtige Aufgabe der Kulturstiftung der Länder ist der Schutz deutschen Kulturgutes vor der Abwanderung in das Ausland. So hat die Kulturstiftung der Länder in der Vergangenheit häufiger Mittel zur Verfügung gestellt, damit deutsches Kulturgut nicht in das Ausland verkauft wird. Wenn die Zuständigkeit für den Schutz deutschen Kulturgutes gegen die Abwanderung in das Ausland künftig in die Zuständigkeit des Bundes fällt, stellt sich die Frage, ob die Kulturstiftung der Länder in ihrer bisherigen Struktur, in der der Bund keine Rolle mehr spielt, weiterhin diese

Aufgabe wahrnehmen wird, durch Ankauf die Abwanderung bedrohten Kulturgutes zu verhindern.

Artikel 104 b

Die Möglichkeiten des Bundes, die Länder finanziell zu unterstützen, soll durch den neu gefassten Art. 104 b deutlich eingeschränkt werden. In den Feldern in denen die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern liegt, soll der Bund künftig nicht mehr fördern dürfen. Programme wie das Investitionsprogramm zum Aufbau der Ganztagschulen in den Ländern sollen künftig nicht mehr zulässig sein (Drucksache 16/813, S. 19).

Auch die Kulturförderung des Bundes wird dadurch eingeschränkt. Allerdings wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass die gemeinsame Kulturförderung des Bundes und der Länder von der Neuregelung unberührt sein soll. Weiter wird explizit auf den Koalitionsvertrag vom 18.11.2005 Bezug genommen, in dem auf das so genannte "Eckpunktepapier der Länder zur Systematisierung der Kulturförderung von Bund und Ländern und für die Zusammenführung der Kulturstiftung des Bundes und der Kulturstiftung der Länder zu einer gemeinsamen Kulturstiftung vom 26.06.2003" verwiesen wird.

In diesem „Eckpunktepapier“ sollte vereinbart werden, dass die bisherige Kulturförderung des Bundes weiterhin erfolgen kann, ungeachtet dessen, dass verschiedene „Körbe“ mit streitigen und unstreitigen Kulturförderungen des Bundes gebildet wurden. Im so genannten „Eckpunktepapier“ sollen jedoch weiterführende Vereinbarungen zur künftigen Kulturförderung des Bundes getroffen werden.

Laut „Eckpunktepapier“ soll künftig ein Konsultationsverfahren eingeführt werden, wenn der Bund eine Kulturförderung im Inland neu beginnt. Grundlage neuer Kulturförderung soll sein:

1. Gleichbehandlung vergleichbarer Förderfälle in allen Ländern,
2. Festlegung von einheitlichen Förderquoten für einzelne Förderbereiche,
3. einheitliche Sitzlandquoten für einzelne Förderbereiche,
4. Festlegung von Mindestbeträgen für Förderungen.

Der Bund soll nach dem „Eckpunktepapier“ neue Kulturförderungen den Ländern grundsätzlich vor deren Aufnahme anzeigen. Ist die Kulturförderung des Bundes unstreitig, so

reicht die Anzeige gegenüber den Ländern. Handelt es sich um eine streitige Förderung, können die Länder gegen die Förderung Einspruch erheben. Ungeklärt ist, ob es reicht, wenn ein Land Einspruch erhebt, ob es drei Länder oder ein Drittel sein muss.

Das „Eckpunktepapier“ war zwischen Bund und Ländern nicht konsensfähig und wurde daher nicht verabschiedet.

Es ist daher nicht nachzuvollziehen, dass ein zwischen Bund und Ländern nicht konsensfähiges Papier jetzt zur Begründung eines Grundgesetzartikels herangezogen wird.

Der Verweis auf das Eckpunktepapier sollte daher in der Gesetzesbegründung gestrichen werden, da das Eckpunktepapier ansonsten eine Bedeutung erhielte, die es nicht hat.

Daraus folgt, dass zumindest in die Gesetzesbegründung selbst ein Satz eingefügt werden muss, dass der Bund im Rahmen der bisher akzeptierten Grenzen auch künftig Kultur fördern kann. Bislang war Grundlage der Kulturförderung des Bundes stets das gesamtstaatliche Interesse. Dieses sollte nach wie vor der Maßstab für die Kulturförderung des Bundes sein, die sich von der der Städte und Gemeinden sowie der Länder unterscheidet.

Der neue Art. 104b muss sicherstellen, dass der Bund weiterhin Kultur von gesamtstaatlichen Interesse fördern darf. **Es ist daher zu empfehlen, dass auch im Grundgesetz selbst Erwähnung finden würde, dass die bisherige Kulturförderung des Bundes unberührt bleibt.**

Ebenso muss gesichert werden, dass der Bund weiterhin **Maßnahmen der kulturellen Bildung** fördern darf. Der Bund fördert zahlreiche Wettbewerbe im Bereich der schulischen und der außerschulischen kulturellen Bildung. Diese Wettbewerbe wie:

- Bundeswettbewerb Kunststudenten stellen aus,
- Bundeswettbewerb Schüler komponieren - Treffen junger Komponisten,
- Bundeswettbewerb zur Förderung des Schauspielnachwuchses,
- Schüler machen Filme und Videos (Schülerfilmfestival),
- Schüler machen Lieder - Treffen Junge Musik-Szene,
- Schüler machen Theater - Theatertreffen der Jugend,
- Schüler schreiben - Treffen junger Autoren

stehen zum einen für eine Breitenförderung im Bereich der kulturellen Bildung, zum anderen gehören sie zum System der künstlerischen Nachwuchsförderung. Diese Wettbewerbe sind nationale Wettbewerbe und daher von gesamtstaatlichem Interesse. Eine Einschränkung oder gar Abschaffung dieser Wettbewerbe würde das bisherige System der Förderung des künstlerischen Nachwuchses empfindlich treffen.

Artikel 91 b

Der bisherige Artikel 91b GG ist Grundlage für die Säule der Bildungsplanung in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK). Die BLK wurde 1970 gegründet, um Innovationen im Bildungswesen zu befördern. In der BLK haben Bund und Ländern zusammengewirkt.

Eine gesamtstaatliche Bildungsplanung hat jedoch in der ursprünglich vorgesehenen Form nicht stattgefunden. Allerdings hat sich die BLK durch innovative Modellprojektförderung große Verdienste erworben.

Im Bereich der Modellvorhaben wurden in der kulturellen Bildung von der BLK mit verhältnismäßig geringen finanziellen Mitteln beträchtliche Innovationen freigesetzt. Ein **Beispiel** unter vielen: Das Modellvorhaben an der Hochschule Bremen in der Künftlerausbildung neben künstlerischen Fertig- und Fähigkeiten auch Kenntnisse über den Kunstmarkt und die selbstständige Tätigkeit von Künstlern zu vermitteln, war beispielgebend für die Kunsthochschulen in ganz Deutschland. Nachdem über drei Jahre dieser Ausbildungsbaustein in Bremen entwickelt und erprobt wurde, wurde die Erfahrungen über die BLK-Strukturen an die Länder zurückgegeben. Ebenso wurde das Modellvorhaben öffentlichkeitswirksam vorgestellt. Inzwischen gehört die Vermittlung von Kenntnissen über den Kunstmarkt zu den selbstverständlichen Inhalten der Künftlerausbildung in Deutschland. Ein ehemaliges BLK-Vorhaben hat also in die Fläche gewirkt. Weitere Beispiele aus anderen kulturellen Bereichen ließen sich aufzählen.

Das letzte groß angelegte Modellvorhaben der BLK im Bereich der kulturellen Bildung wird voraussichtlich "Kulturelle Bildung im Medienzeitalter" (KUBIM) gewesen sein. KUBIM diente dazu, zu erproben, wie neue Medien innovativ in der kulturellen Bildung genutzt werden können. Es fanden Projekte in der Schule, der außerschulischen Bildung sowie der

Hochschule statt. Bei der jüngsten UNESCO-Weltkonferenz zur künstlerischen Bildung im März dieses Jahres in Lissabon wurde zwei Projekte aus diesem Modellvorhaben als besonders innovative und wegweisende Vorhaben der kulturellen Bildung vorgestellt und stießen auf großes Interesse bei den anwesenden Teilnehmern aus den verschiedenen Nationen.

Die BLK-Modellvorhaben boten in der Vergangenheit die Möglichkeit, besonders avancierte Projekte zu fördern. Der Vorzug von BLK-Modellvorhaben besteht darin, dass es sich eben nicht um vereinzelte Projekte handelt, die für sich stehen und keine weitere Bekanntheit erlangen, sondern dass es sich jeweils um einen konzeptionell gestützten Projektverbund handelt, der zumeist wissenschaftlich begleitet wird. Daher findet auch stets ein Austausch unter den Ländern statt. Die Chancen des Transfers steigen damit.

Der geplante Artikel 91 b bedeutet de facto die Aufgabe der gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern und damit das Ende der gemeinsamen Modellvorhaben. **Damit wird ein erfolgreiches Instrument der Zusammenarbeit von Bund und Ländern preisgegeben, ohne dass eine Alternative bislang entwickelt wurde.**

Es ist nicht zu erkennen, dass die Länder künftig gemeinsame Modellvorhaben oder Projektverbände in das Leben rufen werden. Vielmehr haben sich die Länder, wie die amtierende Präsidentin der Kultusministerkonferenz anlässlich ihrer Amtsübernahme mitgeteilt hat, darauf verständigt, die Kompensationsmittel, die sie künftig vom Bund erhalten werden, für die gemeinsame Bildungsplanung zu verwenden.

Der Deutsche Kulturrat fordert daher, die gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern nicht aufzugeben, sondern vielmehr die Innovationschancen dieses Instruments offensiv zu nutzen.

Zusammenfassung

1. Kulturpolitik ist gerade auf Bundesebene weit mehr als Kulturförderpolitik. Die Gestaltung von Rahmenbedingungen, die Schaffung und Erhaltung tragfähiger und zeitgemäßer Strukturen für ein innovatives und attraktives kulturelles Leben gehört ebenfalls dazu.
2. Die Rede vom „kooperativen Kulturföderalismus“ bedeutet nicht, dass die öffentliche Hand gleichmäßig beide kulturpolitischen Zentralaufgaben erfüllt. Vielmehr hat sich eine Arbeitsteilung entsprechend der primären Zuständigkeiten ergeben, so dass auf kommunaler und Landesebene Förderfragen im Mittelpunkt stehen und auf Bundesebene primär Probleme der Rahmengesetzgebung bearbeitet werden.
3. Sowohl bei Fragen einer gemeinsamen Förderung, aber auch bei der inhaltlichen Gestaltung von Aufgaben wie der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik gibt es traditionell eine bewährte Kooperation aller drei Ebenen der öffentlichen Hand.
4. Insbesondere war die BLK (in gemeinsamer Verantwortung von Bund und Ländern) in der Modellversuchsförderung im kulturellen Bereich (kulturelle Bildung, Aus- und Fortbildung) geradezu ein Erfolgsmodell. Ein Verzicht auf diese erfolgreiche Kooperation ist nicht nachzuvollziehen, zumal wenig Hoffnung auf einen adäquaten Ersatz besteht.
5. Kulturpolitik auf Bundesebene zeichnet sich in den letzten Jahren dadurch aus, dass zunehmend internationale Akteure (WTO, EU) Einfluss auf die nationale Politikgestaltung gewinnen. Zudem werden wichtige kulturpolitische Entscheidungen nicht in primär kulturpolitischen (sondern etwa in handelsrechtlichen) Kontexten getroffen (Beispiel GATS-Verhandlungen).
Es kommt daher entscheidend darauf an, dass die nationalen Interessen effektiv in internationalen Gremien vertreten werden. Es ist nicht wahrscheinlich, dass durch ein Rotationsprinzip unter Ländervertretern bzw. ein permanenter Wechsel von Bundes- und Ländervertretern eine günstige Voraussetzung für eine solche Interessensvertretung ist. Daher sollte der Bund auch weiterhin die Vertretung bei der EU übernehmen.
6. Die Übernahme der Verantwortung für die nationale Repräsentation in der Bundeshauptstadt durch den Bund ist zu begrüßen.
7. Die Übernahme der Verantwortung für den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland ist zu begrüßen. Die dadurch veränderte Rechtsgrundlage für die Kulturstiftung der Länder muss berücksichtigt werden.

8. Die ohnehin eingeschränkte Möglichkeit zur Kulturförderung durch den Bund sollte erhalten bleiben. Das „Eckpunktepapier“ sollte aufgrund seines strittigen Status keine Erwähnung finden.

Der Deutsche Kulturrat

Der Deutsche Kulturrat ist der Spitzenverband der Kultur- und Künstlerorganisationen in Deutschland. Er erfasst alle Sparten (einschließlich der Medien), er erfasst KünstlerInnen und Verwerter ebenso wie kulturwirtschaftliche Organisationen.

Prof. Dr. Max Fuchs, Erziehungs- und Kulturwissenschaftler, Vorsitzender des Deutschen Kulturrates, Direktor der Akademie Remscheid für musische Bildung und Medienerziehung, lehrt Kulturarbeit an den Universitäten Duisburg-Essen, Hamburg und Basel.