

**Prof. Dr. Peter Häberle**

# **KULTURVERFASSUNGSRECHT IM BUNDESSTAAT**

**Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung  
Band 16**

**WILHELM BRAUMÜLLER**  
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.  
A-1092 Wien



Prof. Dr. Peter Häberle  
Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung  
Band 16

# KULTURVERFASSUNGSRECHT IM BUNDESSTAAT

von

Prof. Dr. Peter Häberle



**WILHELM BRAUMÜLLER**  
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.  
A-1092 Wien

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, des photomechanischen Nachdrucks und der  
Speicherung in elektronische Datenanlagen, vorbehalten

© 1980 by Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1092 Wien  
Druck: STUDIA, Studentenförderungsgesellschaft m.b.H.,  
Höttinger Au 40 a, 6020 Innsbruck  
ISBN: 3 7003 0247 9

## Gliederungsübersicht:

|               |                                                                                                                                                   |    |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Erster Teil:  | Problem, Ausgangsthesen .....                                                                                                                     | 7  |
|               | I. „Bundesstaat“ .....                                                                                                                            | 7  |
|               | II. Die „Sache Kultur“ .....                                                                                                                      | 13 |
|               | III. Die spezifische Verknüpfung von Kulturverfassungsrecht und Bundesstaatlichkeit .....                                                         | 16 |
| Zweiter Teil: | Bestandsaufnahme, verfassungsvergleichende Systematisierung und Beispiele für Kulturverfassungsrecht in Bundesstaaten (in Bund und Ländern) ..... | 17 |
|               | I. Die drei „Ebenen“ von Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat .....                                                                              | 17 |
|               | II. Die fünf rechtstechnischen Erscheinungsformen von Kulturverfassungsrecht - weitere Differenzierungen .....                                    | 19 |
|               | III. Kulturverfassungsrecht in europäischen Ländern (Auswahl) .....                                                                               | 21 |
|               | 1. Deutschland .....                                                                                                                              | 21 |
|               | a) Weimarer Reichsverfassung (1919) .....                                                                                                         | 21 |
|               | b) Länderverfassungen der Weimarer Zeit ...                                                                                                       | 24 |
|               | c) Westdeutsche Länderverfassungen nach 1945 (vor und unter dem GG) .....                                                                         | 26 |
|               | d) Ostdeutsche Länderverfassungen nach 1945 (vor der DDR-Verfassung 1949) .....                                                                   | 36 |
|               | 2. Schweiz .....                                                                                                                                  | 38 |
|               | a) Schweizer Bundesverfassung .....                                                                                                               | 38 |
|               | b) Inkurs: Entwurf einer totalrevidierten Bundesverfassung (1977) .....                                                                           | 39 |
|               | c) Schweizer Kantonsverfassungen .....                                                                                                            | 40 |
|               | 3. Österreich .....                                                                                                                               | 43 |
|               | a) Bundesverfassungsgesetz .....                                                                                                                  | 43 |
|               | b) Landesverfassungen .....                                                                                                                       | 45 |
|               | 4. Exkurs: Der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966/1973) .....                                          | 46 |
|               | 5. Zusammenfassung .....                                                                                                                          | 47 |

|               |                                                                                                                                                                |    |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Dritter Teil: | Verfassungspolitische und wissenschaftliche Folgerungen: der kulturverfassungsrechtliche Bundesstaat . . .                                                     | 49 |
| I.            | Verfassungspolitische Vorschläge für das Bundes- und Landesverfassungsrecht zur „Sache Kultur“                                                                 | 49 |
| II.           | Kulturhoheit und Kulturpolitik der Länder . . . . .                                                                                                            | 55 |
|               | Inkurs I: Art. 29 GG („Neugliederung“) in kulturwissenschaftlicher Sicht . . . . .                                                                             | 62 |
|               | 1. Der primär kulturverfassungsrechtliche Ansatz . . . . .                                                                                                     | 63 |
|               | 2. Die Vielschichtigkeit und Offenheit des Kulturbegriffs, die Relativierung der Staatsbezogenheit, die ganzheitliche und prozessuale Interpretation . . . . . | 64 |
|               | 3. Insbesondere: Die „kulturellen Zusammenhänge“ (Art. 29 Abs. 1 S. 2 GG) . . . . .                                                                            | 66 |
| III.          | Kulturverfassungsrechtliches Grundrechtsverständnis . . . . .                                                                                                  | 72 |
|               | Inkurs II: Der Modellcharakter der österreichischen Kulturförderungsgesetze für die deutschen Länder . . . . .                                                 | 77 |
| IV.           | Neues Kulturverfassungsrecht in Österreich: eine Chance für den Föderalismus . . . . .                                                                         | 79 |
| V.            | Ausblick . . . . .                                                                                                                                             | 82 |

# Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat <sup>+)</sup>

Prof. Dr. Peter Häberle

## Erster Teil: Problem, Ausgangsthesen

### I. „Bundesstaat“

„Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat“ - dieses Thema verknüpft zwei Begriffe der Staats- und Verfassungstheorie schon im Ansatz. Während aber der Bundesstaat schon früh (vor allem im „Federalist“) seine „Klassiker“ gefunden hat und die neuere Formel vom „kooperativen Föderalismus“ <sup>1)</sup> oder „unitarischen Bundesstaat“ (HESSE) <sup>2)</sup> den Wandel zu thematisieren sucht, kennt das „Kulturverfassungsrecht“ weder „Klassiker“ noch „Neoklassiker“: es muß trotz mancher Vorarbeiten zum Kulturstaatsbegriff (vor allem von E.R. HUBER) <sup>3)</sup> erst einmal begründet werden. Diesem Versuch dienen die folgenden Überlegungen. Daß sie eher nach Innsbruck oder Augsburg, nach Hamburg oder Graz als nach Wien oder Bonn passen, liegt auf der Hand. Nicht weil Bundeshauptstädte etwa „kulturlos“ wären, sondern weil das spezifisch Kulturverfassungsrechtliche im Bundesstaat historisch wie aktuell aus den *Ländern* bzw. *Regionen* erwächst. Kulturverfassungsrecht ist ein *Proprium* des Bundesstaates. Das führt zu folgenden *Thesen*:

1. Bundesstaatlichkeit legitimiert sich vor allem aus der *kulturellen Vielfalt* eines politischen Gemeinwesens.

<sup>+)</sup>  Für Anregungen danke ich den Teilnehmern der sich an meinen Gastvortrag in Innsbruck am 31. 1. 1980 anschließenden Diskussion, insbesondere den Professoren Dr. KLECATSKY, PERNTHALER, MORSCHER und Günter H. ROTH sowie Herrn Dr. KNOFLACH von der Kulturabteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung (Innsbruck) und den Herren Dr. A. BLANKENAGEL und M. MORLOK (Augsburg).

1) Vgl. zuletzt SIEGRIST, Die schweizerische Verfassungsordnung als Grundlage und Schranke des interkantonalen kooperativen Föderalismus, Bd. I, 1976, Bd. II, 1978; KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 1971; SCHARPF/REISSERT/SCHNABEL, Politikverflechtung, 1976.

2) HESSE, Der unitarische Bundesstaat, 1962. Kritik aus der Sicht der Schweiz: HANGARTNER, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, 1974, S. 39 f.

3) Zur Problematik des Kulturstaats, 1958; s. auch SCHLAICH, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972 und meine Besprechung in ZevKR 18 (1973), S. 420 ff., jetzt in: Verfassung als öffentlicher Prozeß, 1978, S. 608 ff.

2. Sie ist heute *offensiv* zu entwickeln, zumal in der letzten Zeit die Bundesstaatstheorie und die Landespolitik zunehmend in die Defensive zu geraten drohten (auch qua „kooperativer Föderalismus“) und einem kurzatmigen (z.T. grössenwahnsinnigen) Effizienzdenken weichen mußten oder durch den Sozialstaat zurückgedrängt wurden.
  3. Die *Vielfalt kultureller Initiativen*, Hoffnungen und Wünsche für die Zukunft, aber auch die Vielfalt schon geschaffener Kultur findet ihr relativ bestes verfassungsrechtliches „Gehäuse“ in der Struktur des Bundesstaates und dessen Funktionen. Diese Vielfalt lebt von den Bürgern *und* dem Staat her; die kulturelle Freiheit des Bürgers ist am besten im Bundesstaat „aufgehoben“.
  4. Dieser *Bundesstaat* ist geschichtlich *wandlungsfähig*, eine „offene Gestalt in der Zeit“, relativ stabil bzw. labil. Als eine Funktion der Freiheit <sup>4)</sup> entfaltet er sich zwischen Anpassung und Widerstand. Er ist „allgemein-konkret“, weder bloßer Formalbegriff, noch ontologischer „Wesensbegriff“.
  5. *Strukturelemente* sind „Gleichgewichte“ zwischen einem Mindestmaß an Homogenität und Differenziertheit, zwischen Bund und Gliedstaaten (Ländern bzw. Kantonen), zwischen Bundestreue und „Länderegoismus“. Aus Geschichte und Gegenwart von Bundesstaaten wie Österreich, der Schweiz, den USA <sup>5)</sup> und der BR Deutschland lassen sich beispielhaft durch Vergleichung „typische“ Strukturelemente gewinnen. Ihre spezifischen *Funktionen* sind Verfassungsgerichtsbarkeit <sup>6)</sup> und (begrenzt) „Gemeinschaftsaufgaben“ sowie sonstige wandlungsfähige Formen der Kooperation. *Rechtfertigung* findet der Bundesstaat „multidimensional“: aus Demokratie *und* Freiheit, Bürgernähe *und* (vielen Formen der) Gewaltenteilung, Pluralismus *und* Kultur.
  6. Der Bundesstaat ist (de constitutione lata) einerseits *Ist-Zustand*, ein bereits erreichter Entwicklungszustand; andererseits ist er Aufgabe, markiert er einen *Soll-Zustand*, ein Verfassungsziel. Der „Bundesstaat als Aufgabe“ findet sich tendenziell in Art. 36, 91, 91 a, 104 a Abs. 4 GG und er begegnet direkt in der wechselseitigen Pflicht von Bund und Ländern zu bundesfreundlichem Verhalten. <sup>7)</sup> Dieser „Doppelcharakter“ spiegelte sich früher besonders klar in der alten Fassung des Art. 29 Abs. 1 GG zur Neugliederung (Art. 29 Abs. 1 a.F. GG: „*ist* neuzugliedern“).
- 
- 4) Dazu statt vieler SIEGRIST, aaO., Bd. II, S. 69. - Zum Föderalismus als Verbürgung „zusätzlichen Freiheitsraums“ auch das (im übrigen kulturstaatsdefizitäre, s. nur Nr. 43) TROEGER-Gutachten über die Finanzreform, 2. Aufl. 1966 (Nr. 73, S. 19).
- 5) Zum „kooperativen Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika“ s. die gleichnamige Arbeit von EHRINGHAUS, 1971, der mit Recht die Geschichtlichkeit und Wandlungsfähigkeit des Bundesstaatsprinzips in den Vordergrund rückt (S. 1 ff.); zum Erziehungswesen als Kernbereich gliedstaatlicher Kompetenzen (trotz der „grants in aid“) ebd. S. 140 ff.
- 6) Allgemein dazu P. HÄBERLE (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit, 1976.
- 7) Dazu BVerfGE 12, 205 (255); 34, 9 (20 f., 38 f., 44 f.).

7. *Bundesstaat als Aufgabe* meint die verfassungsrechtliche Pflicht *aller* Staatsorgane, auf ihre Weise und verfahrensgerecht die bundesstaatliche Ordnung zu sichern und weiter zu entfalten. Auch die Wissenschaft hat die Aufgabe, Formen, Instrumente und Verfahren für den stetigen Ausbau des Bundesstaates vorzuschlagen. Während das Sozialstaatsprinzip immer auch als „Aufgabe“ verstanden wurde, bleibt die Aufgabenstruktur des Bundesstaates immer noch zu wenig betont. <sup>8)</sup>

8. So gesehen erweist sich z.B. der „kooperative Föderalismus“ oder der „unitarische Bundesstaat“ als *Durchgangsstadium*, als mehr oder weniger geglückte *Entwicklungsphase* des Bundesstaates. MaW.: Bundesstaaten haben ihre Wachstumsperioden und ggf. auch Wachstumsfehler. Es gibt nicht „den“ (besten) Bundesstaat in Geschichte und Gegenwart, sondern konkrete Beispiele für Bundesstaaten mit *einzelnen* optimalen Elementen! So darf z.B. der „klassische“ Bundesstaat der Bismarck-Zeit oder der Schweiz von 1874 nicht zum Ideal stilisiert werden, im Vergleich zu dem spätere Entwicklungen nur Formen des „Verfalls“ sind. Verfallsdenken hat auch hier schon oft den Blick eher getrübt als erhellt. <sup>9)</sup>

9. Herauszuarbeiten sind *leitende Prinzipien*, die wie (vertikale und horizontale) Gewaltenteilung, Pluralismus im kulturellen Bereich als Bedingungen - kultureller - Freiheit den Bundesstaat ausmachen. Z.B. kann an einem Zuviel von Kooperation gerade von der Gewaltenteilung her Kritik zu üben sein. <sup>10)</sup> „*Bundesstaatspolitik*“ wird so zu einem zentralen Bereich von „*Verfassungspolitik*“. Und sie wird zu einem Stück *Kulturpolitik*!

10. Die „*Verfassungslehre des Bundesstaates*“ erweist sich als „inneres“, zentrales Kapitel der demokratischen Verfassungslehre überhaupt. Es ist kein Zufall, daß SMEND seine „Bundestreue“ schon 1916 entfaltet hat und dabei erste Ansätze zu seinem Verfassungs- und Staatsverständnis sichtbar wurden. <sup>11)</sup> Gleiches gilt für C. SCHMITTS „*Verfassungslehre*“ von 1928. Sie bringt zwar den Bundesstaat formell nur als letztes Kapitel (S. 361 ff.), der Sache nach manifestiert sich aber auch hier sein Grundsatzdenken. <sup>11a)</sup> Heute gilt es, die „*Verfassung des Pluralismus*“ am *Beispiel* des Bundesstaates zu er-

8) Siehe aber LERCHES wegweisenden Verfahrensansatz: VVDStRL 21 (1964), S. 66 (84 ff.); ders. in FS Goppel, o.J. (1975), S. 77 ff.

9) Zu weiteren Beispielen etwa meine Kritik an HABERMAS (1969), jetzt in: P. HÄBERLE, *Verfassung als öffentlicher Prozeß*, 1978, S. 224 (230 ff.).

10) Vgl. SIEGRIST, aaO., Bd. II, S. 169 ff.

11) HESSES konkretes Bundesstaatsverständnis ist ganz von den anderen Prinzipien des GG aus komponiert (Grundzüge, 12. Aufl. 1980, S. 88 ff.: „dritte Grundform dieser Ordnung“, „Bundesstaatlichkeit als komplementäres Element der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung“).

11a) Z.B. zur verfassungsgebenden Gewalt: S. 368, 62 f.; S. 367 zur „Dauer“; zu den „Antinomien“: SCHMITT, aaO., S. 370 ff.; 375 ff.

arbeiten, das Kulturverfassungsrecht aus ihm zu entwickeln. Systematisch rücken Formen wie „Regionalismus“, „klassischer Bundesstaat“, Europäische Gemeinschaft als „supranationaler Zweckverband“ (H.P. IPSEN) und der „kooperative Verfassungsstaat“<sup>12)</sup> in *einen* Zusammenhang.

11. Die kulturell *gelebte* Vielfalt von Bundesstaaten dürfte Indiz für den Reifegrad der „*politischen Kultur*“ eines Volkes sein. Die Schweiz mit ihrer Sprachen-, Konfessions- und sonstigen Vielfalt und Differenzierung kann hierfür als gutes Beispiel dienen; in Österreich zeichnet sich eine Besinnung auf kulturelle Eigenheiten in den Ländern ab. Und in der BR Deutschland ist die „Kulturhoheit“ der Länder nicht nur verfassungsrechtlich gesichert, sondern sie wird auch praktiziert, z.B. in den - großen - Kulturhaushalten der Länder und Kommunen. Sie beweisen täglich die Vitalität ihrer Kulturpolitik.

12. Ein Blick in die *deutsche Bundesstaatsliteratur* ergibt:

Es fehlt nicht nur ganz allgemein an einer Bundesstaatstheorie,<sup>13)</sup> es fehlt vor allem an einer spezifisch *kulturverfassungsrechtlich* gearbeiteten Bundesstaatstheorie. In manchen repräsentativen Werken kommt „Kultur“ nur am Rande, nur in Ausschnitten oder überhaupt nicht vor.<sup>14)</sup> Gewiß gibt es viel *Detailliteratur* zur „Kulturhoheit der Länder“.<sup>15)</sup> Doch wird sie nicht in eine Bundesstaatstheorie *verarbeitet* bzw. kulturverfassungsrechtlich behandelt.<sup>16)</sup> Das Schrifttum zu den „Gemeinschaftsaufgaben“ (Art. 91a und b GG) hat diese Chance ebenfalls nicht grundsätzlich wahrgenommen.<sup>17)</sup> In der Diskussion zur Neugliederung (Art. 29 GG) finden sich wenigstens Hinweise.<sup>18)</sup>

12) Vgl. meinen Diskussionsbeitrag in: VVDStRL 36 (1978), S. 130.

13) So mit Recht HESSE, Der unitarische Bundesstaat, 1962, S.1 ff.; ebenso SCHEUNER, in: Staatstheorie und Staatsrecht, 1978, S. 415.

14) S. etwa bei HEMPEL, Der demokratische Bundesstaat, 1969, bei dem weder das Wort noch die Sache „Kultur“ berührt ist (s. auch sein Sachregister!), oder bei KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 1971, für dessen Sachregister dasselbe gilt, der aber Teilaspekte wie Bildungsplanung und Wissenschaft behandelt (z.B. S. 159 f., 249). Auch die neue Schweizer Arbeit von SIEGRIST, Die schweizerische Verfassungsordnung..., 1976 bzw. 1978, streift Kultur nur am Rande (dazu meine Besprechung in DVBl. 1980, S. 576). Eine gewisse Ausnahme bildet HARBICH, Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit, 1965, insofern er (S. 129) den Bereich der Kultur als den „innersten Kern der Staatlichkeit der deutschen Länder“ ansieht und einer Schmälerung der Länderrechte im Bereich der Kultur von Art. 79 Abs. 3 GG aus begegnen möchte.

15) Z.B. MAUNZ, in FS Gebh. Müller, 1970, S. 257 ff. S. noch unten Anm. 53 ff.

16) Andeutungen wohl bei EKK. STEIN, Staatsrecht, 6. Aufl. 1978, S. 283.

17) Zu den „Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation“ s. die gleichnamige Dissertation von MAR-NITZ, 1974. Freilich wird weder hier noch in TIEMANN'S Münchener Dissertation „Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht“, 1970, die kulturstaatliche bzw. kulturverfassungsrechtliche Problematik behandelt. - Zu FROWEIN/VON MÜNCH, VVDStRL 31 (1973), S. 1 ff., unten Anm. 127.

18) Vgl. MAUNZ/DÜRIG/HERZOG/SCHOLZ, Rd.Nr. 28 zu Art. 29 GG: Kultureller Zusammenhang bedeutet „Zusammengehörigkeit nach Kulturlandschaften, gemeinsamen Kulturdenkmälern, gemeinsamen Kulturmittelpunkten.“ - Einzelheiten unten bei und in Anm. S. 67 f.

Der Literaturbefund einer sozusagen primär „negativen“ Diskussion des Kulturverfassungsrechts im Bundesstaat überrascht - so sehr er im *kommunalen* Kulturverfassungsrecht eine Parallele findet.<sup>19)</sup> Ein auf Egalität zielendes Sozialstaatsdenken behinderte wohl den Durchbruch zum Bundesstaat als „kultureller Pluralismusgarantie“ und den Weg zu einer *kulturverfassungsrechtlichen* bzw. kulturwissenschaftlichen Bundesstaatstheorie.

In der *österreichischen* Literatur ist das Bild nicht viel anders.<sup>20)</sup>

13. Die Entfaltung des Kulturverfassungsrechts von den *Ländern* bzw. *Gliedstaaten* her, die Entwicklung von Kulturverfassungsrecht „im“ Bundesstaat und die Rechtfertigung des Bundesstaates aus der Freiheit der Kultur liegt heute besonders nahe: Die Besinnung auf das dem Bürger („kulturell“) „Nähere“, auf die kulturelle Region<sup>21)</sup> (bis hin zur Regionalgeschichte), auf das Überschau- und Erlebbare, auf die kleinere Einheit, auf die (kulturelle) Heimat und Provinz ist *nicht nur* defensive Reaktion auf Enttäuschungen im großen, die Gigantomanie und das Effizienzdenken des egalitären flächendeckenden Massenstaates (Stichwort: kommunale Neugliederung) sowie auf die Erreichung von „Grenzen des Sozialstaates“. Sie bedeutet mehr: sie meint offensive Wiedergewinnung menschlicher Möglichkeiten „im kleinen“, „Personalen“, Bedürfnis nach neuer kultureller Identität. Hierher gehört die jüngste Thematisierung des *kommunalen* Kulturverfassungsrechts,<sup>22)</sup> aber auch der *kulturell* bedingte Regionalismus, der z.B. aus der gemeinsamen Kulturgeschichte der Alpenregion neue, den Nationalstaat transzendierende, kulturelle

19) Dazu mein Vortrag: „Kulturpolitik in der Stadt - ein Verfassungsauftrag“, 1979, S. 12 ff.

20) ESTERBAUER, Kriterien föderativer und konföderativer Systeme, 1976, S. 79, kritisiert die Umkehrung der Generalklausel zu Gunsten des Bundes nach Art. 14 Abs. 1 B-VG und votiert für eine „der kulturellen Vielfalt, dem Beispiel- und Wettbewerbseffekt dienende Kulturhoheit der Länder“; s. auch seine Kritik an den „Unitarisierungen im Bereich des Bildungs- und Kulturwesens“, z.B. im Rundfunk, S. 80. Doch ist die Sache Kultur und ihre den Bundesstaat tragende Pluralisierung und Offenheit auch hier nicht zum Grundsatzthema gemacht. Bei KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 1967, spielt Kultur und Kulturverfassungsrecht keine Rolle (zur Staatssprache ohne Vertiefung: S. 66). Weitere Belege unten S. 43 ff., aber auch 79 ff.

21) Gewisse Ansätze bei SCHEUNER, Staatstheorie und Staatsrecht, 1978, S. 427: „bedarf es im Bundesstaat des Momentes regionaler oder gruppenmäßiger Individualität“; S. 433: „Sinn und Aufgabe bundesstaatlicher Gestaltung liegt ... in der Rechtfertigung, die sie als Ausdruck gesonderter, regionaler oder auch nationaler, konfessioneller oder sonst pluralistischer Kräfte gewinnt“; S. 443: „Mit dem Wegfall der Grundsatzgesetzgebung des Bundes in Fragen der Kirchen, Schulen und Hochschulen ist die Stellung der Länder im kulturellen Bereich stärker abgeschlossen worden; man darf anerkennen, daß sich ... auf diesem Felde, wie die heutige Bildungsdebatte zeigt, Eigenart und Leistung der Länder am kräftigsten ausprägt“; S. 452: „... daß die föderale Gliederung des Bundes nicht nur die Norm der Verfassung ist, sondern auch in ihrer territorial und regional verwurzelten Form der deutschen Überlieferung und Gegenwart entspricht.“ Freilich beherrscht auch bei SCHEUNER die Diskussion um den „unitarischen Bundesstaat“ bzw. die Gewaltenteilung sowie den „kooperativen Föderalismus“ so sehr seine Bundesstaatsarbeiten, daß der bei ihm auch methodisch naheliegende spezifisch *kulturverfassungsrechtliche* Ansatz dieses Vortrages noch nicht zum Durchbruch kommt.

22) Dazu mein Augsburger Friedensfestvortrag: Kulturpolitik in der Stadt - ein Verfassungsauftrag, 1979, passim.

Möglichkeiten in der Zukunft entwirft. Genannt seien die Arbeiten von ESTERBAUER<sup>23)</sup> (die aus dem Innsbrucker Institut von P. PERNTHALER hervorgegangen sind). Das verweist zugleich auf die Notwendigkeit einer kulturellen (kulturell „erfüllten“) Raumtheorie.

14. Der erlebbare *Raum*, d.h. die Kommune, die Region, der Kanton bzw. das Land wird zum Ort geschichtlich bedingter Gemeinsamkeit des Bewußtseins, der Sprache als Element der Kultur, ebenso des Brauchtums und der Sitte. Hierher gehört das Landsmannschaftliche (bis hin zum „Dialekt“) - in Art. 29 Abs. 1 GG ist es qua „landmannschaftliche Verbundenheit“ ausdrücklich als Leitgesichtspunkt für die Neugliederung des Bundes und seiner Länder normiert.

Vor allem ist mit einer *Verfassungstheorie des Raumes* anthropologisch ernst zu machen.<sup>24)</sup> Im Bundesstaat steckt das Kulturverfassungsrecht der einzelnen Länder bzw. Gliedstaaten und Kantone den Rahmen ab, um den Raum *kulturell* zu „erfüllen“. Die Vielfalt der einzelnen Länder ermöglicht kulturell *differenzierte Räume*.<sup>25)</sup> Die Gliederung des Bundes in Länder gibt die unverzichtbar *territoriale* Basis,<sup>26)</sup> sprich: den „natürlichen“ Raum, der zum kulturell „erfüllten“ Raum wird. Rahmen und Anregungen für diesen dynamischen Prozeß kulturellen Lebens vermittelt das Kulturverfassungsrecht der Länder („polyzentrische“ Kultur- und Bundesstaatlichkeit).

15. Für Deutschland gilt: „Kulturstaat“ wird unser politisches Gemeinwesen erst durch den und „im“ Bundesstaat. Der „kulturelle Bundesstaat“ erfüllt sich in Freiheit und Vielfalt der Kultur, er hat eine Chance im Spannungsfeld von Freiheit und Teilhabe, von individueller und staatlicher Leistung, in staatlichen Förderungsaufträgen und im öffentlichen und privaten kulturellen Trägerpluralismus.

---

23) Z.B.: ESTERBAUER, Der europäische Regionalismus, BayVBl. 1979, S. 328 ff.; MÖCKL, EVERS, H. MAIER u.a. in: ESTERBAUER (Hrsg.), Regionalismus, 1978; s. auch meine Besprechung in: AöR 105 (1980), S. 158 (159 f.); KLECATSKY, in: FS Fröhler, 1980, S. 145 ff. (153).

24) Dazu mein Versuch in: Kulturpolitik in der Stadt - ein Verfassungsauftrag, 1979, S. 38 ff., 43 ff. Ergiebig für Bemühungen um den Raum: PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, Bd. 1, 1975, S. 32 f.: „Kulturelle Raumordnung“.

25) Zur „politischen Geographie“: F. RATZEL, Politische Geographie, Neudruck der 3. Aufl. von 1923, 1974; MATZNETTER (Hrsg.), Politische Geographie, 1977.

26) Zum Merkmal territorialer Differenzierung als Grundlage des Föderalismus: SCHEUNER, VVDStRL 21 (1964), S. 122, S. 125 (Diskussion). Zum Boden, der ein Gemeinwesen erst zu jenem „unverwechselbaren Geschichts- und Kulturraum macht, der den Ehrentitel 'Staat' verdient“: PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, Bd. 1, 1975, S. 23; s. auch ders. S. 61: Landesgebiet als „geschichtsräumliche Grundlage der Selbständigkeit der Länder“. - Territoriales Prinzip und kultureller Pluralismus gehören also zusammen. - *Ökonomische Ansätze zum Föderalismusproblem* enthält der Sammelband von G. KIRSCH (Hrsg.), Föderalismus, 1977; s.a. THEILER, Föderalismus - Voraussetzung oder Ergebnis rationaler Politik ?, 1977. - Zum Föderalismus als politischem Handlungsstil: SCHRECKENBERGER, VerwArch 1978, S. 341 ff.

## II. Die „Sache Kultur“

Das Kulturverfassungsrecht (wie es uns normativ in Rechtstexten, empirisch in Staats- und Kommunalbudgets, in täglicher staatlicher und kommunaler Kulturpolitik begegnet) verlangt einen kurzen Blick auf die „Sache Kultur“ selbst. Denn das Recht, seine Instrumente, Formen und Verfahren sind gerade in diesem Feld eher „äußerlich“, allenfalls komplementär, freilich in dieser Selbstbeurteilung unverzichtbar: einem Hof vergleichbar, der die Kultur umfriedet, damit sie sich frei entwickeln kann („kulturelle Daseinsvorsorge“).

Die „Sache Kultur“, die vom „Kulturverfassungsrecht“ gemeint ist und die hier zum Proprium des Verfassungsrechts „im“ Bundesstaat gemacht wird, läßt sich nur skizzenhaft andeuten. Mit neueren Versuchen ist zwischen „Hochkultur“, „Volkskultur“ und „Subkultur“ zu unterscheiden, ist von der „humanisierenden Kraft“ der Kultur auszugehen, von ihrer Unverzichtbarkeit für das Selbstverständnis des Menschen und Bürgers und deren Identität. Kultur, in ihrer Vielfalt verstanden, erarbeitet, bewahrt und weiterentwickelt, schafft ein Stück *Gegenmacht* gegen politische Uniformität und Gleichschaltung, gegen Staat und Gesellschaft. Sie ist schon *in sich* ein Stück Gewaltenteilung und damit ein Stück Freiheit.

Im einzelnen:

Eine klassische Kulturdefinition von TYLOR umschreibt mit Kultur oder Zivilisation jenes komplexe Ganze, das Kenntnis, Glauben, Kunst, Moral, Gesetz, Sitten und andere Fähigkeiten und Gewohnheiten, die sich der Mensch als Mitglied der Gesellschaft erworben hat, einschließt. Kürzere Definitionen sprechen von „sozialer Erbschaft“ (LINTON), vom „Ganzen der sozialen Tradition“ (LOWIE). Nach Erarbeitung dieser frühen, klassischen Definition hat die weitere (kultur-)anthropologische Diskussion Begriffe wie Hochkultur, Volkskultur, Subkultur, Kastenkultur, parasitische Kultur und ähnliches mehr geprägt <sup>27)</sup>;

27) Zur Definition von TYLOR, s.E.B. TYLOR, Die Kulturwissenschaft, in: R. KÖNIG/A. SCHMALFUSS, Kulturanthropologie, 1972, S. 51 (51); die Definition von LINTON findet sich in seinem Werk R. LINTON, The Study of Man, New York, 1936; eine ausführliche Beschreibung von Kultur in den verschiedensten Koordinatensystemen bei A. KROEBER, Anthropology, 1948, S. 252 ff., besonders 265 ff., 274 ff., 276 ff. (Kasten- und Parasitenkulturen), 280 ff. (Land und Stadt), 304 ff. (Funktion); zum Begriff der Subkultur R. KÖNIG, Über einige Grundfragen der empirischen Kulturanthropologie, in: KÖNIG/SCHMALFUSS, aaO., S. 7 ff. (34 ff.); J.M. YINGER, Contraculture and Subculture, in: A.S.R. 25 (1960), S. 625 ff.; F. SACK, Die Idee Subkultur: eine Berührung zwischen Anthropologie und Soziologie, in: Kölner Zeitschrift f. Soziologie und Sozialpsychologie 23 (1971), S. 261 ff. Dabei ist noch anzufügen, daß die angeführten Beispiele für „Kulturarten“ nicht einem bestimmten Systematisierungsgesichtspunkt entsprechen und z.T. auch doppeldeutig sind: So wird der Begriff der Hochkultur üblicherweise für einen bestimmten gesellschaftlichen Entwicklungsstand gebraucht (z.B. frühere Hochkulturen in Ägypten und Mesopotamien),

diese Begriffe weisen darauf hin, daß die Kultur eines Gemeinwesens von horizontalen und vertikalen ( - und nicht nur von diesen - ) Unterteilungen geprägt ist. Die eingehende Beschäftigung mit all diesen Teilaspekten der Kultur eines Gemeinwesens würde das Thema dieses Entwurfes sprengen: wichtig ist nur die Erkenntnis, daß die Kultur eines Gemeinwesens mehr oder weniger stark wohl immer all diese Aspekte aufweisen wird; für den Juristen bedeutet dies aber, daß er mit seinem Normensystem (das ja im übrigen selbst Bestandteil der Kultur ist) sich auf die Schaffung eines Rahmens zu beschränken hat, in dem die Kultur des Gemeinwesens sich entwickeln kann. Nur auf diese Weise kann all das, was die Kultur eines Gemeinwesens darstellt, dem Individuum einige Mosaiksteine für seine Identität zur Verfügung stellen; nur so kann auch das Gesamte der sozialen Tradition verhindern, daß Staat und Gesellschaft in politischer Uniformität gleichgeschaltet werden, nur so kann die staatliche Gewalt in ihrem übergreifenden Charakter durch die soziale Identität des Gemeinwesens ausbalanciert und ein Stück Freiheit verwirklicht werden (ggf. über „zweite“ und „dritte“ Kulturen).

Auszugehen ist von einem „*offenen Kulturkonzept*“<sup>28)</sup>. D.h.: Die öffentliche Hand darf sich in ihrer leistungsrechtlichen Tätigkeit nicht auf *eine* Kunstrichtung fixieren, etwa nur die „Hochkultur“ fördern. Auch Alternativkulturen sollten eine reale Chance haben. Die Kreativität der Subkulturen, freilich auch ihre Gefährdungen und Gefahrenlagen, sind bekannt. Gleichwohl sollte tendenziell der Gedanke der Kultur *für alle* und *von allen*, der Kultur „für das Volk und aus dem Volk“ Boden gewinnen, nicht so sehr vom Demokratieprinzip her als vielmehr von der kulturellen *Freiheit* aller Bürger aus.

Das Nebeneinander, der Austausch, auch die Konkurrenz von Hochkultur, Volkskultur und Subkultur, von Konsum- und Aktivkultur ist eine Garantie für kulturelle Vielfalt. Vor allem hat die Rechtswissenschaft die mit Namen wie *Beuys* verbundene *Erweiterung* des Kunst- und Kulturbegriffs nachzuvollziehen - bis hinein in Einzelfragen des Kulturverfassungsrechts: einschließlich von Aspekten der „Volksnähe“ der Kunst - ohne falschen Zungenschlag.

---

nicht aber, wie hier in der Gegenüberstellung zur Volkskultur; genau gesagt ist die Hochkultur ebenso wie die Volkskultur eine Subkultur, d.h. nämlich eine Partial-Kultur in der auf einen kleineren Nenner gebrachten Kultur eines bestimmten Gemeinwesens. Für den Ansatzpunkt „Kultur als Grundlage des Organisationsprinzips ‚Bundesstaat‘ zur Erreichung größerer Diversifikation“ wäre neben den verschiedenen sektoralen Ansatzpunkten, die im Text aufgeführt werden, auch noch der Ausgangspunkt Kulturgeographie relevant, s. dazu D.E. SIPHER, Place and Location, Notes on the Spatial Patterning of Culture, in: L. SCHNEIDER/C. BONJEAN, The Idea of Culture in the Social Science, Cambridge, 1973, S. 102 ff., mit gewissen Bedenken über zu starke Betonung der lokalen, geographischen Komponente S. 114 ff.

28) Dazu mein Vortrag: Kulturpolitik in der Stadt ... , 1979, passim, bes. S. 34 f., 37.

Der Kultur- und Kunstbegriff ist also *genügend weit* zu nehmen: Der dialektische Pendelschlag zwischen „Politisierung“ der Kunst und ihrer „Privatisierung“, zwischen Defensive und Offensive des Künstlers, zwischen Provokation und Rückzug, zwischen Demokratisierung und Verinnerlichung sollte von ihm gleichermaßen umfaßt werden. Weder darf das Heil allein in einer großbürgerlichen Kultur als Nachphase höfischer Kultur gesehen, noch allein in der Subkultur als „wahrer“ demokratischer (und damit schon verfälschter) Kultur aller gesucht werden. Ideologiefixiertes Entweder-Oder widerspricht dem hier vertretenen *offenen Kulturkonzept* und dem es tragenden Pluralismus-Prinzip. Kulturelle Vielfalt der skizzierten Art (bis hin zum „Durcheinander“) lebt aus dem gerade „im“ Bundesstaat ausgebauten Kulturverfassungsrecht mit seinen Elementen der kulturellen Freiheit, des kulturellen Pluralismus, der kulturellen Gewaltenteilung. Entscheidend bleibt der *anthropologische* Ansatz: Der Mensch hat *verschiedene* kulturelle Bedürfnisse, ihnen muß vom Verfassungsrecht her ein optimaler Rahmen gegeben werden; auch haben der Staat und die Gemeinden bzw. andere Träger (i.S. des „kulturellen Trägerpluralismus“) leistungswirtschaftlich im Interesse der kulturellen Vielfalt zu arbeiten („korporatives Kulturverfassungsrecht“).

Ausgangspunkt aber bleibt der kulturell interessierte und zu interessierende *Mensch*: Das Recht, auch Kulturverfassungsrecht und Bundesstaat, ist insofern nur *Instrument!* Der Mensch lebt nicht von der Kultur allein, aber er lebt doch wesentlich auch auf Kultur hin und von der Kultur früherer und heutiger Generationen.<sup>29)</sup> Sie ist bzw. schafft die Möglichkeit und Wirklichkeit seiner Sinngebung in einer als offen gedachten Geschichte.

---

29) Zur „Verfassung als (Generationen)Vertrag“ s. meinen Augsburger Vortrag von 1978 (in: Kommentierte Verfassungsrechtsprechung, 1979, S. 425, 438 ff.). Der Vertragsgedanke wurde als korrigierendes Paradigma (wieder) eingeführt, um die Einseitigkeiten der Verfassunggebung in Frage zu stellen.

### III. Die spezifische Verknüpfung von Kulturverfassungsrecht und Bundesstaatlichkeit

Im folgenden geht es um die Konturierung des bislang zu wenig beachteten *Kulturverfassungsrechts* in seiner *Verknüpfung* mit dem Bundesstaat. Hier eine erste Orientierung:

- Wo es Bundesstaaten gab und gibt, dort finden sich kulturelle Differenzierungen, die zum Bundesstaat drängten.<sup>30)</sup>
- Der Bundesstaat lebt aus der kulturellen Vielfalt als *einer* Form des Pluralismus und der Gewaltenteilung. Weniger die Wirtschaft als vielmehr die Kultur machen einen Staat! Die Entdeckung der „Grenzen des Sozialstaats“ fordert die Besinnung auf die „Verfassung der Kultur“.<sup>31)</sup>

Führt man diesen Gedanken weiter, so ergibt sich für den Bundesstaat unter dem Aspekt seiner Sinnbezogenheit auf kulturelle Vielfalt die These: Der Bundesstaat ist für das Gemeinwesen eine Möglichkeit, eine Organisationsform zu finden, in der die Summe der Teile mehr ist als das Ganze. Dabei ist allerdings ein Paradoxum anzuführen: Nicht nur ist im Bundesstaat die Summe der Teile mehr als das Ganze, sondern auch der Ausspruch von H. MEAD hat weiter Gültigkeit: Das Ganze ist *mehr* als die Summe seiner Teile.

---

30) Ein Beispiel dafür, daß versucht wird, kulturelle und historische Unterschiede in der Organisationsform des Bundesstaates aufzufangen, könnte Spanien sein und werden: man denke an die autonomen Republiken des Baskenlandes, Kataloniens und Galiziens. Nicht umsonst gibt J. LINZ einer seiner bekanntesten politischen Analysen Spaniens den Titel: *Within Nation Differences and Comparisons: The Eight Spains*, in: R.L. MERITT, *Comparing Nations*, New Haven/Conn., 1966, S. 267 ff.

31) Damit ist natürlich nicht gemeint, daß die Wirtschaft nicht (auch) einen Staat macht, gemeint ist vielmehr, daß eine zweigleisige Integration sowohl auf wirtschaftlichem als auch auf kulturellem Gebiet letztlich einen Staat formen; dort, wo kulturell und regional verbundene Unterschiedlichkeit vom Gesamtgemeinwesen noch nicht adäquaten Ausdruck der Organisationsform des Staates gefunden hat, wird man oft aus dieser Nicht-Adäquanz geborene entsprechende soziale Bewegungen finden können: man denke hier nur an Regionalismus und Separatismus z.B. in der Bretagne; in diesem Sinne wäre der Regionalismus in manchem eine „Vorstufe“ zum kulturverfassungsrechtlich geprägten Bundesstaat, so wie der „kooperative Verfassungsstaat“ vom bundesstaatlichen Denken her zum Völkerrecht hin entwickelt und offen gemacht werden kann; dazu: P. HÄBERLE, *Der kooperative Verfassungsstaat*, jetzt in: ders., *Verfassung als öffentlicher Prozeß*, 1978, S. 407 ff.

## Zweiter Teil: Bestandsaufnahme, verfassungsvergleichende Systematisierung und Beispiele für Kulturverfassungsrecht in Bundesstaaten (in Bund und Ländern)

### I. Die drei „Ebenen“ von Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat

Kulturverfassungsrecht ist rechtstextlich in Bundesstaaten auf dreierlei Weise zu erarbeiten. Wie sich im folgenden zeigen wird, haben sich in den verschiedensten Rechtsordnungen ähnliche Strukturen entwickelt:

1. aus der *bundesstaatlichen* Verfassung selbst, meist nur rudimentär: vgl. z.B. Art. 14 und 14a Österreichisches B-VG (Schulwesen); die *nicht* thematisierten Staatsaufgaben bleiben den Ländern bzw. ihrer (Verfassungs)Autonomie und Kompetenz (Subtraktionsmethode).

Allerdings sei schon jetzt für Österreich angefügt, daß hier - erstaunlicherweise vor allem angesichts seiner Geschichte - die „Sache Kultur“ bisher vorwiegend (wenn auch rudimentär) in der *Bundesverfassung* geregelt ist, nämlich in Art. 10 Abs. 1 Z. 13, 14 und 14a, 81a und 81b B-VG. Hinzu kommt die bundesverfassungsrechtliche Grundlage des Volksbildungswesens in Art. VIII der „Schulverfassungsnovelle“ 1962, BGBl. 215. Gleichfalls Bestandteil des Bundesverfassungsrechts sind die im Staatsgrundgesetz von 1867, BGBl. 142, garantierten kulturbezogenen Freiheiten, wobei insbesondere die Versammlungs- und Vereinsfreiheit (Art. 12), die Meinungs- und Pressefreiheit (Art. 13), die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 14) sowie die Bestimmungen über die Stellung der Kirchen und Religionsgesellschaften (Art. 15 und 16) sowie die Wissenschaftsfreiheit (Art. 17) vorrangig zu nennen sind;<sup>32)</sup>

---

32) In den österreichischen *Länderverfassungen* finden sich nur wenige kulturelle Regelungen (Hinweise unten bei Anm. 86 f.). - Interessant ist das Kulturverfassungsrecht der *sozialistischen* Bundesstaaten; als Beispiel diene die UdSSR: Die Verfassungen der 15 Gliedstaaten der UdSSR enthalten zu meist gleichlautende Normen für verschiedene kulturelle Fragen: Art. 22, 25 - 27, 45 - 47, 68, 131 Ziff. 1. Verf. RSFSR. Allerdings herrscht auch hier nicht durchgängige Konformität: Die Verfassungen der Unions-Republiken Georgien, Armenien und Azerbajdzan enthalten in den Art. 75 Abs. 1 (Georgien), 72 Abs. 1 (Armenien), 73 (Azerbajdzan) jeweils die Normierung einer eigenen Landessprache (Normen übrigens, die bei der Verfassungsverabschiedung durch Demonstrationen des Volkes gegen die Intentionen der russischen Zentralgewalt, die die Landessprachen generell abschaffen wollte, durchgesetzt wurden).

2. in den *Länderverfassungen* <sup>33)</sup>, und zwar nicht negativ, sondern *positiv*: die Texte schützen bestimmte kulturelle Freiheiten, z.B. die Freiheit der Kunst, und nennen kulturelle Staatsaufgaben (wie Art. 108, 140, 141 bzw. Art. 3, 83 Abs. 1, 139 Verf. Bayern), z.B. Denkmalschutz und Erwachsenenbildung;<sup>34)</sup>
3. durch die Konturierung, „Verdichtung“ von in den Ländern parallelen bzw. analogen Kulturverfassungsnormen zu „*gemeinem*“ (*Kultur*)*Recht*.<sup>35)</sup> Kulturelle Landesgrundrechte wie Wissenschafts- und Kunstfreiheit, vor allem in leistungrechtlicher Gestalt (Forderungsauftrag: z.B. Art. 140 Abs. 1, 2 Verf. Bayern), gehören hierher.

---

33) Für die Schweiz ist eine Dichotomie zwischen Verfassungen aus dem letzten Jahrhundert und neueren Verfassungstexten aus den letzten Jahren festzustellen: Während die früheren Verfassungen sich zwar mit der Sache Kultur beschäftigen, dies aber nur für den Bereich des Schulwesens für nötig hielten - wenn man die religiösen Aspekte außer Acht läßt -, enthalten die neueren Verfassungen der Kantone eingehende Normen für die verschiedensten Bereiche der Kultur. Als Beispiele seien erwähnt: Art. 87 Verf. Kanton Bern vom 4. 6. 1893: Lehrfreiheit, Schulwesen, höheres Schulwesen; demgegenüber Verf. Unterwalden (Op den Wald) vom 19. 5. 1968: Art. 8, 13, 26, 27, 28, 29, 30, 31 Abs. 2.

34) Es ist kein Zufall, daß unter den Zielen des Art. 72 Abs. 2 Ziff. 3 GG nur die Wahrung der „Rechts- oder Wirtschaftseinheit“, nicht aber eine - die Bundesstaatlichkeit im Kern treffende - „Kultureinheit“ normiert ist.

35) Dazu allgemein P. HÄBERLE, *Landesbrauch oder parlamentarisches Regierungssystem?* (1969), jetzt in: *Kommentierte Verfassungsrechtsprechung*, 1979, S. 210 ff. bzw. 213 f.

## II. Die fünf rechtstechnischen Erscheinungsformen von Kulturverfassungsrecht - weitere Differenzierungen

Rechtstechnisch begegnen Kulturverfassungsnormen in folgender Gestalt:

1. in allgemeinen oder speziellen *Kulturstaatsklauseln* (z.B. Art. 3 Verf. Bayern: Bayern ist ein „Kulturstaat“; Art. 139 ebd.: Auftrag zur Erwachsenenbildung; s. auch Art. 29 Abs. 1 S. 2 GG („kulturelle Zusammenhänge“) <sup>36)</sup>; Art. 24 sexes, 27 ter Schweizer BV;
2. in *Erziehungs- bzw. Bildungszielen* (z.B. Art. 56 Abs. 3, 4 Verf. Hessen: Toleranz);
3. in *Kompetenzkatalogen* (Aufgabennormen) des Bundes (Art. 74 Ziff. 5, 13, 75 Ziff. 1 a GG) oder des Landes (Art. 141 Verf. Bayern);
4. in *Grundrechtsverbürgungen* (Stichwort: kulturelle (Abwehr-)Freiheiten und ihre leistungsstaatliche Förderung - kulturverfassungsrechtliches Grundrechtsverständnis, z.B. Art. 5 Abs. 3 GG);
5. im sog. *kommunalen* Kulturverfassungsrecht als Teil des kulturellen Trägerpluralismus', vgl. Art. 10 Abs. 4, 83 Abs. 1, 140 Verf. Bayern.<sup>37)</sup>

Im übrigen läßt sich das Kulturverfassungsrecht strukturieren durch die Unterscheidung zwischen *individualrechtlichem* Kulturverfassungsrecht (z.B. subjektive Freiheit des Künstlers und Wissenschaftlers; Art. 5 Abs. 3 GG, Art. 10 Verf. Hessen; Recht auf Bildung: Art. 27 Verf. Bremen), *objektiv-institutionellem* Kulturverfassungsrecht (z.B. Einrichtung der Volks- und Erwachsenenbildung: Art. 32 Verf. Saar, Art. 17 Verf. Nordrhein-Westfalen; Feiertagsschutz: Art. 22 Verf. Berlin; Anstaltsseelsorge: Art. 54 Hessen; Kunstförderung: Art. 7 Verf. Schleswig-Holstein) und *korporativem* Kulturverfassungsrecht (z.B. Garantie des Wirkens von sozio-kulturellen Verbänden (z.B. Art. 37 Verf. Rheinland-Pfalz, Art. 12 Abs. 2 Verf. Baden-Württemberg, Art. 6 Abs. 3 Verf. Nordrhein-Westfalen, vor allem der Kirchen und Religionsgesellschaften (Art. 51 Verf. Hessen, Art. 137 WRV i.V.m. Art. 140 GG). Naturgemäß gibt es hier viele Zwischen- und Mischformen bzw. Komplementärverhältnisse (Art. 108 bzw. 140

36) Dazu mein Augsburger Friedensfestvortrag, aaO.

37) Für Deutschland fällt auf, daß das Kulturverwaltungsrecht von OPPERMAN (1969) bislang (abgesehen vom Staatskirchenrecht) kein Pendant „Kulturverfassungsrecht“ hat: wogegen im Felde der Wirtschaft sowohl das Wirtschaftsverwaltungsrecht (seit der Pionierleistung von E.R. HUBER, 1953/1954) als auch das Wirtschaftsverfassungsrecht seitens der Wissenschaft viel Aufmerksamkeit gefunden hat. Speziell zum „Bildungsverfassungsrecht“: I. RICHTER, Bildungsverfassungsrecht, 1973.

Verf. Bayern, Art. 140 bzw. Art. 4 GG oder Art. 46 Verf. Hessen: Urheber-  
schutz), auch zwischen staatlichem (Hoch)Schulrecht und „gesellschaftlichem“  
Bildungsverfassungsrecht (private oder kirchliche Volkseinstellungseinrichtungen:  
Art. 37 S. 2 Verf. Rheinland-Pfalz, gemeinnützige Einrichtungen: Art. 63 Verf.  
Bremen).

Differenzieren lässt sich nach sachlichen Teilgebieten: etwa *Bildungsverfassungs-*  
recht (Art. 12 i.V.m. Art. 3, 20 Abs. 1 GG einschließlich Erwachsenenbildung,  
Art. 139 Verf. Bayern und Privatschulfreiheit, Art. 30 Verf. Rheinland-Pfalz),  
*Kunstverfassungsrecht* und Verfassungsrecht der *Wissenschaft* (Art. 5 Abs. 3  
GG, Art. 18 Verf. Nordrhein-Westfalen) oder *Staatskirchenrecht* (Art. 140 GG,  
142-150 Verf. Bayern, Art. 41 - 48 Verf. Rheinland-Pfalz) - dieses als  
„spezielles“ Kulturverfassungsrecht verstanden.

### III. Kulturverfassungsrecht in europäischen Ländern (Auswahl)

#### 1. Deutschland

##### a) Weimarer Reichsverfassung (1919)

In der Weimarer Reichsverfassung vom 11. 8. 1919<sup>38)</sup> findet sich Kulturverfassungsrecht schwerpunktmäßig in zwei Abschnitten des Zweiten Hauptteils: „Religion und Religionsgesellschaften“ (3. Abschnitt) sowie „Bildung und Schule“ (4. Abschnitt). Daneben begegnen punktuelle (Kompetenz)Regelungen wie die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Reiches für die Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften (Art. 10 Ziff. 1), das Schulwesen einschließlich des Hochschulwesens und das wissenschaftliche Büchereiwesen (Ziff. 2 ebd.) sowie die Gesetzgebungskompetenzen des Reiches über das Theater- und Lichtspielwesen (Art. 7 Ziff. 20).

Für das im *Grundrechtsteil* verankerte Kulturverfassungsrecht gilt folgendes: Art. 113 WRV enthält einen bemerkenswerten *Sprachenartikel*.<sup>39)</sup> Er richtet sich gegen Reich *und* Länder und läßt eine Materie erkennen, die auch in anderen Bundesstaaten (vor allem in Länderverfassungen) kulturverfassungsrechtlich vorkommt.<sup>40)</sup>

Die prägnant kulturverfassungsrechtliche Materie, das *Staatskirchenrecht*, ist in Art. 135 - 141 WRV in seinen mindestens retrospektiv schon „klassischen“ Ausformungen normiert: vor allem im Blick auf Religionsfreiheit, Selbstverwaltungsgarantie - ein Stück korporatives Kulturverfassungsrecht! -, Staatsleistungen, Kirchengutgarantien, Feiertagsrecht und Anstaltsseelsorge.

38) Dazu jetzt: J. VETTER, Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes der Weimarer Republik, 1979.

39) „Die fremdsprachigen Volksteile des Reiches dürfen durch die Gesetzgebung und Verwaltung nicht in ihrer freien, volkstümlichen Entwicklung, besonders nicht im Gebrauch ihrer Muttersprache beim Unterricht, sowie bei der inneren Verwaltung und Rechtspflege beeinträchtigt werden“.

40) Sprachenartikel sind im europäischen Vergleich die Stellen, in denen am ehesten das Kulturelle durchschlägt. Das ist in den österreichischen Verfassungen des Bundes und der Länder nachweisbar, aber auch in Belgien (zit. nach MAYER-TASCH, Die Verfassungen Europas, 2. Aufl. 1975): Titel I bis („Kulturgemeinschaften“) lautet: Art. 3 ter Abs. 1: „Belgien umfaßt drei Kulturgemeinschaften: eine französische, niederländische und deutsche“. Art. 59 bis und ter befassen sich mit den „Kulturräten“, die eine Art Autonomie besitzen. Dabei findet sich dann eine so allgemeine Kompetenz wie Art. 59 bis § 2: „Die Kulturräte regeln jeder auf seinem Gebiet durch Erlaß: 1. die kulturellen Angelegenheiten; ... 3. die Zusammenarbeit zwischen den Kulturgemeinschaften sowie die internationale kulturelle Zusammenarbeit“.

Im Abschnitt „*Bildung und Schule*“ - er ist bemerkenswerterweise erst *nach* dem kulturellen Religionsverfassungsrecht und *vor* dem Abschnitt „*Das Wirtschaftsleben*“ geregelt - findet sich differenziertes Kulturverfassungsrecht, das in Inhalt und Techniken offenkundig eine starke Vorbildwirkung auf die Deutschen Länderverfassungen schon der Weimarer Zeit, vor allem aber nach 1945 ausgeübt hat: Art. 142 WRV *kombiniert* die Freiheitsgarantie für Kunst, Wissenschaft und Lehre mit einem Förderungsauftrag.<sup>41)</sup>

Nimmt man Art. 150 WRV<sup>42)</sup> hinzu (Denkmalschutz, Verhütung der Abwanderung deutschen Kunstbesitzes)<sup>43)</sup>, so zeigt sich, daß die „*Freiheit der Kultur*“ in einem wesentlichen Sachbereich abwehrrechtlich, objektivrechtlich-institutionell<sup>44)</sup> und leistungsrechtlich geschützt ist. Art. 143 Abs. 1 S. 1 normiert noch kein „*Recht auf Bildung*“, aber eine entsprechende Staatsaufgabe.<sup>45)</sup> Aus den detaillierten Schulartikeln seien hervorgehoben die Privatschulgarantie (Art. 147) und die Erziehungsziele.<sup>46)</sup>

Bei einem *Vergleich* mit dem späteren GG vom 23. Mai 1949 fällt auf, wie mager, ja „*rückschrittlich*“ dieses im Verhältnis zur WRV in Sachen Kulturverfassungsrecht erscheint. Weder finden sich Verfassungs- bzw. Schutzaufträge wie Art. 158, 150 und 142 S. 2 WRV, noch Bildungsziele wie in Art. 148 WRV. „*Übrig*“ geblieben ist nur die Kompetenz des Art.

41) „Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei. Der Staat gewährt ihnen Schutz und nimmt an ihrer Pflege teil“.

42) Zu Art. 150 WRV als „Protest und Gegenwehr gegen eine drohende Säkularisierung des Kulturbegriffs der Verfassung“: M. HECKEL, Staat Kirche Kunst, 1968, S. 62.

43) Art. 150 Abs. 1: „Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates.“ Abs. 2: „Es ist Sache des Reiches, die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes in das Ausland zu verhüten.“

44) Zumal wenn in diesen Kontext auch Art. 158 WRV einbezogen wird: Abs. 1: „Die geistige Arbeit, das Recht der Urheber, der Erfinder und der Künstler genießen den Schutz und die Fürsorge des Reichs.“ Abs. 2: „Den Schöpfungen deutscher Wissenschaft, Kunst und Technik ist durch zwischenstaatliche Vereinbarungen auch im Ausland Geltung und Schutz zu verschaffen.“

45) „Für die Bildung der Jugend ist durch öffentliche Anstalten zu sorgen“.

46) Art. 148 Abs. 1 bestimmt: „In allen Schulen ist sittliche Bildung, staatsbürgerliche Gesinnung, persönliche und berufliche Tüchtigkeit im Geiste des deutschen Volkstums und der Völkerversöhnung zu erstreben“. Abs. 2: „Beim Unterricht in öffentlichen Schulen ist Bedacht zu nehmen, daß die Empfindungen Andersdenkender nicht verletzt werden.“ Abs. 3: „Staatsbürgerkunde und Arbeitsunterricht sind Lehrfächer der Schulen. Jeder Schüler erhält bei Beendigung der Schulpflicht einen Abdruck der Verfassung.“ Abs. 4: „Das Volksbildungswesen, einschließlich der Volkshochschulen, soll von Reich, Ländern und Gemeinden gefördert werden“. Zu den Erziehungszielen in der Weimarer Republik jetzt EVERS, Die Befugnis des Staates zur Festlegung von Erziehungszielen in der pluralistischen Gesellschaft, 1979, S. 21 ff.

74 Ziff. 5 GG und die Freiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 3 GG (sowie Art. 140 GG!). Späteres Kulturverfassungsrecht wie Art. 91a (Ziff. 1) und b oder Art. 74 Ziff. 13, 75 Ziff. 1 a GG ist symptomatischerweise im Zuge der begrenzten Gewinnung kultureller Kompetenzen des Bundes „hinzugewachsen“. Nicht einmal der *eigene* Verfassungstext ist dem GG so wichtig, daß es ihn den abgehenden Schülern aushändigen läßt (vgl. Art. 128 Abs. 3 S. 2 WRV)! Diese kulturpolitische Enthaltensamkeit kann nur zum Teil mit der „Kulturhoheit“ der Länder erklärt werden. Denn Art. 5 Abs. 3 GG hätte sich unschwer um einen Förderungsauftrag ergänzen lassen, ohne dem Bunde Kompetenzen zu geben; auch hätte sich der Urheberschutz wie in Art. 158 WRV regeln lassen, statt in der dünnen Kompetenznorm des Art. 73 Ziff. 9 GG. Das kulturverfassungsrechtliche Defizit dürfte aber auch Ausdruck der damaligen gesamtstaatlichen „inneren“ Kulturverfassung des - geteilten - deutschen Volkes bzw. seiner Repräsentanten als Kulturnation sein.

Selbst im Bereich der Neugliederung (Art. 29 Abs. 1 S. 1: „kulturelle Zusammenhänge“) ist dem GG „nichts Neues“ eingefallen; es hat das hier durchscheinende Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat sogar abgeschwächt. Art. 18 Abs. 1 S. 1 WRV lautet demgegenüber:

„Die Gliederung des Reichs in Länder soll unter möglichster Berücksichtigung des Willens der beteiligten Bevölkerung der wirtschaftlichen und kulturellen Höchstleistung des Volkes dienen“.

Dies zeigt eine denkbar enge Verknüpfung von Kulturauftrag und Bundesstaatlichkeit. Die Struktur des Bundesstaates wird in den Dienst der Kultur gestellt, Kulturverfassungsrecht sozusagen an seinem bundesstaatlichen Ursprungsort dargestellt.

## b) Länderverfassungen der Weimarer Zeit

Die deutschen *Länderverfassungen der Weimarer Zeit* regeln zwar Kulturverfassungsrecht, die meisten aber nur sehr punktuell und sogar weit weniger als die WRV selbst. Eine vorbildliche Ausnahme bildet die Verfassung von *Danzig*, z.T. auch von *Mecklenburg-Schwerin*.

Im *einzelnen*:<sup>47)</sup> *Bayern* (1919) kennt einen eigenen (4.) Abschnitt „Gewissensfreiheit, Religionsgesellschaften, Schule“ mit einer Garantie der Kunst-, Wissenschafts- und Lehrfreiheit (§ 20). Die Verfassung von 1946 hat sich in Form und Inhalt demgegenüber kulturverfassungsrechtlich deutlich intensiviert und differenziert.

In der Verfassung von *Anhalt* (1919), *Braunschweig* (1922) und *Schaumburg-Lippe* (1922) ist die „Sache Kultur“ nirgends angesprochen. Die Verfassung *Bremens* (1920) kennt nur einen Paragraphen zu Kirchen und Religionsgesellschaften (§ 87). Staatskirchenrechtlich und damit kulturverfassungsrechtlich begrenzt ergiebig ist die Verfassung von *Baden* (1919): § 18; § 19 regelt das Schulwesen.

Die Verfassung *Hamburgs* (1921) ist kulturverfassungsrechtlich „enthaltend“ bis auf Art. 70, in dem es heißt:

„Im Schulunterricht ist die Jugend mit den Grundzügen der hamburgischen Verfassung vertraut zu machen. Jeder Schüler erhält bei Beendigung der Schulpflicht einen Abdruck dieser Verfassung“.

Dies ist ein schönes frühes Beispiel für die Verfassung „als“ Erziehungsziel!

Gänzlichen Verzicht auf Kulturverfassungsrecht kennzeichnen die Verfassungen von *Hessen* (1919), *Lippe* (1920) und *Lübeck* (1920).

Demgegenüber befaßt sich *Mecklenburg-Schwerin* (1920) nicht nur ausführlich mit dem Staatskirchenrecht (§§ 16, 17), es schützt auch die Freiheit von Kunst, Wissenschaft und ihrer Lehre (§ 18) und normiert in § 19: „Für die Bildung der Jugend wird durch öffentliche Anstalten gesorgt“ (Abs. 1). §§ 20 f. regeln das Unterrichts- und Erziehungswesen. *Mecklenburg-Strelitz* (1923) kennt wenigstens einen Abschnitt (VIII) „Religionsgesellschaften“.

---

47) Texte zitiert nach RUTHENBERG (Hrsg.), Verfassungsgesetze des Deutschen Reiches und der deutschen Länder nach dem Stand vom 1. Febr. 1926, 1926.

*Oldenburg* (1919) regelt ausführlich das Staatskirchenrecht (§§ 15 - 24). Prägnant ist das in § 23 normierte Erziehungsziel („... daß die Jugend eine allgemein-menschliche, bürgerliche und religiös-sittliche Bildung erhält“.<sup>48)</sup> Die Verfassung von *Preußen* (1920) kennt (nur) einen Abschnitt (IX) „Die Religionsgesellschaften“ (Austrittsrecht!); *Sachsen* (1920) regelt in § 50: Religionsgesellschaften, staatliche Aufsicht bzw. Verleihung öffentlicher Körperschaftsqualität.

Die Verfassung von *Thüringen* (1921) normiert nur eine Bestandsgarantie für die Universität Jena (§ 68), die Verfassung *Württembergs* (1919) regelt lediglich Staatsleistungen und Kirchengutsfragen u.ä. (§§ 63 - 65).

Eine reiche kulturverfassungsrechtliche Architektur zeichnet die Verfassung *Danzigs* (1920 bzw. 1922) aus. Ihr Art. 4 ist ein Sprachenartikel, dessen Abs. 2 Satz 2 lautet:

„Dem polnisch sprechenden Volksteil wird durch die Gesetzgebung und Verwaltung seine freie volkstümliche Entwicklung, besonders der Gebrauch seiner Muttersprache beim Unterricht, sowie bei der inneren Verwaltung und der Rechtspflege gewährleistet“.<sup>49)</sup>

*Danzig* besitzt nicht nur einen detaillierten eigenen Abschnitt „Religion und Religionsgemeinschaften“ (Art. 96 bis 100), es bringt überdies einen beispielhaften Abschnitt „Bildung und Schule“ (Art. 101 - 109). Danach sind „Kunst, Wissenschaft und Lehre frei“ (Art. 101; S. 2 normiert einen Schutz- und Pflegeauftrag). Art. 107 nennt die Toleranz als Erziehungsziel.<sup>50)</sup> Art. 109 lautet: „Die Denkmäler der Kunst, Geschichte und der Natur sowie der Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates (Abs. 1). Es ist die Pflicht des Staates, die Abwanderung des Kunstbesitzes in das Ausland zu verhüten“ (Abs. 2).

Schließlich ist die *Verfassung* selbst als Erziehungsziel verstanden:

Art. 108: „Staatsbürgerkunde ist Lehrgegenstand der Schulen. Jeder Schüler erhält bei Beendigung der Schulpflicht einen Abdruck der Verfassung“.

48) § 26 Abs. 1: „jedem nach seiner Begabung alle Bildungswege offenstehen“ sowie § 27: „häuslicher Unterricht muß wenigstens dem für Volksschulen vorgeschriebenen Unterricht entsprechen“. (S. auch § 79 Abs. 2: „wenn Ödländereien zur Kultur eingewiesen werden“ und „Förderung der Landeskultur“.)

49) In denselben Kontext gehört Art. 77: „Auf Kosten der Allgemeinheit geschaffene staatliche Einrichtungen, die der inneren Kolonisation dienen, dürfen nicht zuungunsten einer bestimmten Nationalität verwendet werden“.

50) „Beim Unterricht in öffentlichen Schulen ist Bedacht zu nehmen, daß die Empfindungen Andersdenkender nicht verletzt werden“.

*c) Westdeutsche Länderverfassungen nach 1945 (vor und unter dem GG)*

Farbiges Anschauungsmaterial liefern die westdeutschen Länderverfassungen nach 1945. Sie dürften im europäischen Vergleich sowohl inhaltlich besonders vielfältig und ideenreich als auch rechtstechnisch besonders differenziert „gegliedertes Kulturverfassungsrecht“ im (erst noch) „werdenden“ Bundesstaat enthalten. Die Ursachen dafür lassen sich nur vermuten.<sup>51)</sup>

Zum einen waren die Länder bis 1949 in der Verfassunggebung freier: Eine Bundesstaatsverfassung, die immer eine gewisse Uniformität auch der zugehörigen Länderverfassungen bewirkt und eine „Sogwirkung“ entfaltet, gab es noch nicht. Der Rückgriff auf das „kulturelle Erbe“ als Kontrast gegenüber der NS-Zeit und die Sorge und Hoffnung um die normative Verpflichtung der Zukunft auf Teilaspekte der Kultur mochten ihrerseits für die Verankerung von kulturverfassungsrechtlichen Leitbildern, Zielen und Einrichtungen sprechen: von den christlichen bis hin zu den sozialistischen Parteien war hier noch ein Grundkonsens möglich, zumal über die Toleranz als Erziehungsziel. Schließlich war noch kein Grundrechtskatalog des Bundes vorhanden; so mußten schon deshalb, besonders im Felde der kulturellen Freiheiten, Grundrechte kodifiziert werden („Freiheit der Kultur“). Anders formuliert: Der Aufbau des Gemeinwesens „von unten nach oben“ wirkte sich vor allem kulturverfassungsrechtlich aus. Die Rückbesinnung auf Beispielsmaterial der Landesverfassung aus der Weimarer Zeit lag bei den Politikern der „ersten Stunde“ ohnehin nahe. Und diese „Vorbildwirkung“ läßt sich z.T. bis in den Wortlaut hinein nachweisen.<sup>52)</sup>

Im folgenden werden jeweils Beispiele im Direktzitat herausgegriffen, die sich entweder besonders häufig finden, also inhaltlich und rechtstechnisch so etwas wie „gemeindeutsches Kulturverfassungsrecht“ der Länder nach 1945 konturieren, oder die besonders prägnantes Profil besitzen, auch wenn sie nur vereinzelt auftraten.

---

51) Vgl. zur Entstehungsgeschichte BEUTLER, Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945, 1973.

52) Z.B. für die staatskirchenrechtlichen Bestimmungen, die „spezielles“ Kulturverfassungsrecht sind und in denen die Tradition (auch wegen der Konkordatslage) fast ungebrochen blieb, vgl. z.B. Verf. Württemberg-Hohenzollern (1947): Art. 120 bis 123; Verf. Baden (1947): Art. 34 - 36; Verf. Württemberg-Baden (1946): Art. 29 - 34; Verf. Bayern: Art. 142 - 150. - Auch der Passus von der Aushändigung der Verfassung an die abgehenden Schüler findet sich: Art. 29 S. 2 Verf. Baden; Art. 112 Abs. 2 Verf. Württemberg-Hohenzollern; Art. 41 Abs. 2 Verf. Württemberg-Baden (1946).

- aa) Auffällig ist, daß wohl alle Länderverfassungen nach 1945 und vor dem GG mehr oder weniger *untergliederte eigene Abschnitte* zur Sache Kultur<sup>53)</sup> enthalten. Nach Inkrafttreten des GG bleiben Niedersachsen (1951) und Hamburg (1952) *ohne* solche kulturverfassungsrechtlichen<sup>54)</sup> Abschnitte; Schleswig-Holstein (1962) normiert zwar keinen eigenen Kulturabschnitt; es regelt aber in Art. 6 das Schulwesen und in Art. 7 Abs. 1 einen Kulturförderungsauftrag: „Das Land fördert und schützt Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre“. Abs. 2 macht dem Land und den Kommunen die Erwachsenenbildung zur Förderungsaufgabe. Baden-Württemberg, 1953 (Abschnitt II und III) bleibt der kulturverfassungsrechtlichen Tradition seiner ehemaligen Länder Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und Baden treu!

In der Art und Dichte der Untergliederung, auch der verschiedenen Materien, gibt es deutliche kodifikatorische Unterschiede.

Die - nicht mehr geltende - Verfassung *Württemberg-Baden* (1946)<sup>55)</sup> kannte einen ausführlichen Abschnitt (IV) über „Religion und Religionsgemeinschaften“ sowie über „Erziehung und Unterricht“ (V). Entsprechendes gilt für die vom „Südweststaat“ abgelöste Verfassung *Württemberg-Hohenzollern* (1947). *Baden* (1947) gliederte den 2. Hauptabschnitt „Grundpflichten und Gemeinschaftsleben“ u.a. in „Familie, Erziehung und Bildung“ und „Kirchen und Religionsgemeinschaften“ (Art. 34 bis 36). Sowohl quantitativ (Art. 21 bis 33!) als auch qualitativ war dieser Abschnitt kulturverfassungsrechtlich besonders reichhaltig. Thematisiert sind vor allem Erziehungsfragen (Elternwille) und Erziehungsziele, das Schulwesen, Staatsbürgerkunde, Freiheit von Forschung und Lehre, Erwachsenenbildung, Denkmal- und Naturschutz. Im Staatskirchenrecht wirkte die Prägekraft Weimars (Art. 34 bis 36).

*Nordrhein-Westfalen* (1950)<sup>56)</sup> bündelt in seinem zweiten Teil „Von den Grundrechten und der Ordnung des Gemeinschaftslebens“

---

53) Eine kurze neuere Stellungnahme zu den „kulturpolitischen Regelungen“ bzw. „Leitgrundsätzen“ der Länder zuletzt bei MAUNZ, in MERTEN/MORSEY (Hrsg.), 30 Jahre Grundgesetz, 1979, S. 86 (93 f.). Auch hier stehen aber die anderen Bereiche, vor allem Wirtschaft und Soziales, im Vordergrund (S. 89 bis 93). Eine Systematisierung und Strukturierung ist ebenso wenig geleistet wie eine spezifisch bundesstaatliche Deutung.

54) S. aber Art. 56 Verf. Niedersachsen: „Die kulturellen und historischen Belange der ehemaligen Länder ...“

55) Zitiert nach SCHULTES (Hrsg.), Die süddeutschen Länderverfassungen, 1948.

56) Zitiert nach PESTALOZZA (Hrsg.), Verfassungen der deutschen Bundesländer, 1978.

„Schule, Kunst und Wissenschaft, Religion und Religionsgemeinschaften“ in einem gemeinsamen Abschnitt (Art. 7 bis 23). Behandelt sind vor allem Erziehungsgrundsätze, Elternrecht, Schulverfassung, Lehrerbildung, Universitäten, Erwachsenenbildung, Kultur, Kunst und Wissenschaft sowie das Staatskirchenrecht.

*Rheinland-Pfalz* (1947) gliedert in „Schule, Bildung und Kulturpflege“ einerseits (Abschnitt III), in „Kirchen und Religionsgemeinschaften“ andererseits (Abschnitt IV). Das *Saarland* fügt noch die „Volksbildung“ hinzu (3. Abschnitt).

- bb) Die erste Stelle gebührt der *Kulturstaatsklausel* des Art. 3 Verf. Bayern:<sup>57)</sup> Sie ist die umfassende Klausel zur Kulturverantwortung eines Landes:

„Bayern ist ein Rechts-, Kultur- und Sozialstaat. Er dient dem Gemeinwohl“.

Die gleichgewichtige, die Kultur dem Sozialstaat sogar voranstellende Reihung verdient Beachtung!

Der allgemeinen Kulturstaatsklausel des Art. 3 Verf. Bayern sehr nahe<sup>58)</sup> kommt Art. 18 Abs. 1 Verf. Nordrhein-Westfalen: „Kultur, Kunst und Wissenschaft sind durch Land und Gemeinden zu fördern“.<sup>59)</sup>

---

57) Erstaunlicherweise begnügt sich der erste Kommentar von NAWIASKY/LEUSSER, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1948, bei der Kommentierung der Kulturstaatsklausel des Art. 3 BV mit zwei (!) Zeilen (S. 80). SCHWEIGER, in: NAWIASKY/LEUSSER/SCHWEIGER/ZACHER, Die Verfassung des Freistaates Bayern, K., widmet der Kulturstaatsklausel immerhin eine Randnummer (13 zu Art. 3), doch findet sich wenig Weiterführendes, vgl. etwa die Passagen: „nicht nur ein Bekenntnis zu den geistigen Grundlagen des Abendlandes“, sondern eine „programmatische Absage an die materialistische Denkweise und eine Hervorhebung der geistig sittlich fundierten Lebensgebiete wie Wissenschaft, Kunst und Religion“; Grundlage des Kulturstaates ist stets die Menschenwürde und die Freiheit: „Es kann also nicht befremden, daß der Begriff „Kultur“ in der Verfassung wenig gebraucht ist und daß für den Staat nur geringe Einwirkungs- und Organisationsmöglichkeiten vorgesehen sind“. Immerhin ist hervorgehoben (Rd.Nr. 14), in der bei den Ländern liegenden Kulturhoheit liege ein „Wesenselement des föderalistischen Staatsaufbaus“ (Art. 128 bis 141 Verf. Bayern sind nach dem Stand des K. von 1976 noch nicht kommentiert).

58) SÜSTERHENN/SCHÄFER, K. zur Verf. Rheinland-Pfalz, 1950, Nr. 3 zu Art. 1 (S. 74 f.), folgern aus der Gemeinwohlverpflichtung u.a., der Staat habe „diejenigen Erziehungs-, Bildungs- und Kultureinrichtungen zu ermöglichen oder notfalls auch selbst zu schaffen, die dem allgemeinen Kulturzustand der Zeit entsprechen“. Der Staat sei „also Rechts-, Kultur- und Sozialstaat (Art. 3 BayV)“. Damit lesen sie (zugleich innerdeutsch rechtsvergleichend) die Gemeinwohlklausel des Art. 1 Verf. Rheinland-Pfalz zu Recht auch als Kulturstaatsklausel!

59) Zu Art. 18 Abs. 1 Verf. Nordrhein-Westfalen: GELLER/KLEINRAHM/FLECK, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1963, die hier von der „für jeden Kulturstaat selbstverständlichen Erhaltung und Förderung des kulturellen Erbes und Schaffens“ sprechen (aaO., Anm. 1).

- cc) *Erziehungs- bzw. Bildungsziele* waren den Verfassungsgebern aus naheliegenden politischen Gründen nach 1945 besonders wichtig. Hier findet sich ein Spektrum von detaillierten, ausführlichen Regelungen bis hin zu knapp gefaßten Vorschriften.<sup>60)</sup>

Art. 56 Verf. *Hessen* (1946) lautet:

Abs. 3: Grundsatz eines jeden Unterrichts muß die Duldsamkeit sein. Der Lehrer hat in jedem Fach auf die religiösen und weltanschaulichen Empfindungen aller Schüler Rücksicht zu nehmen und die religiösen und weltanschaulichen Auffassungen sachlich darzulegen.

Abs. 4: Ziel der Erziehung ist, den jungen Menschen zur sittlichen Persönlichkeit zu bilden, seine berufliche Tüchtigkeit und die politische Verantwortung vorzubereiten zum selbständigen und verantwortlichen Dienst am Volk und der Menschheit durch Ehrfurcht und Nächstenliebe, Achtung und Duldsamkeit, Rechtlichkeit und Wahrhaftigkeit.

Abs. 5: Der Geschichtsunterricht muß auf getreue, unverfälschte Darstellung der Vergangenheit gerichtet sein. Dabei sind in den Vordergrund zu stellen die großen Wohltäter der Menschheit, die Entwicklung von Staat, Wirtschaft, Zivilisation und Kultur, nicht aber Feldherren, Kriege und Schlachten. Nicht zu dulden sind Auffassungen, welche die Grundlagen des demokratischen Staates gefährden.

Etwas knapper, aber noch reichhaltig sind die Bildungsziele z.B. in Bayern (Art. 131) und Baden-Württemberg (Art. 12 Abs. 1); Bremen (1947) konzentriert sich knapp und prägnant auf das Toleranzgebot (Art. 33).

Für den süddeutschen Bereich ist repräsentativ:

Art. 36 Abs. 1 Verf. *Württemberg-Baden*:

„Die Jugend ist in der Ehrfurcht vor Gott, im Geiste der Brüderlichkeit aller Menschen und in der Liebe zu Volk und Heimat zu

60) Erziehungsziele, seien sie ausdrücklich normiert oder nicht, verfassen ein Gemeinwesen so sehr wie „juristische“ Bestimmungen. Vor allem steuern sie schon jetzt die Entwicklung des Gemeinwesens in der nächsten Generation. In den Erziehungszielen begegnen sich Verfassungs- und Erziehungswissenschaften in einzigartiger Symbiose. Nur wurde diese Chance bisher von beiden zu wenig genutzt. Um eine dogmatische Aufarbeitung der Erziehungsziele ringen jetzt EVERS, *Die Befugnis des Staates zur Festlegung von Erziehungszielen in der pluralistischen Gesellschaft*, 1979, bes. S. 54 ff. und P. HÄBERLE, *Kulturpolitik in der Stadt*, 1979, S. 29 ff.; ders. in: ZSR 97 (1978), S. 1 (21 Anm. 78). Im übrigen ist die Literatur noch erstaunlich defizitär.

sittlicher und politischer Verantwortlichkeit, zu beruflicher und sozialer Bewährung und zu freiheitlicher demokratischer Gesinnung zu erziehen“.

Ähnlich lauten Art. 111 Verf. Württemberg-Hohenzollern, Art. 26 Verf. Baden, Art. 30 Verf. Saar, Art. 12 Verf. Baden-Württemberg.

Die Tradition der Weltoffenheit einer Hansestadt wird in den Erziehungszielen *Bremens* sichtbar (Art. 26 Ziff. 4):

„Die Erziehung zur Teilnahme am kulturellen Leben des eigenen Volkes und fremder Völker“.

- dd) Im Rahmen dieser Strukturierung des Kulturverfassungsrechts nach Inhalten bzw. Materien und Rechtstechnik folgen *kulturelle Kompetenzen* auf Einzelgebieten einschließlich der speziellen kulturellen *Verfassungsaufträge*; gelegentlich sind sie gestuft (von der bloßen im „Belieben“ stehenden Ermächtigung bis zum strikten Verfassungsgesetz).

Repräsentativ sind Formulierungen wie: „Die Bildung der Erwachsenen durch Volkshochschulen und sonstige Bildungsstätten erfährt die staatliche Förderung“ (Art. 31 Verf. Baden). Ähnlich lauteten Art. 42 Verf. Württemberg-Baden, Art. 118 Abs. 1 Verf. Württemberg-Hohenzollern;

oder: „Die Denkmäler der Kunst und der Geschichte genießen den Schutz und die Pflege des Staates und der Gemeinden“

(Art. 32 Verf. Baden; ähnlich Art. 86 Verf. Baden-Württemberg)

oder: „Er (sc. der Staat) nimmt an der Pflege von Kunst und Wissenschaft schützend und fördernd teil.“

(Art. 118 Abs. 2 Verf. Württemberg-Hohenzollern).

Besondere Erwähnung verdient Art. 8 Abs. 1 S. 2 Verf. Nordrhein-Westfalen:

„Die staatliche Gemeinschaft hat Sorge zu tragen, daß das Schulwesen den kulturellen und sozialen Bedürfnissen des Landes entspricht“.

Die kulturstaatliche Individualität der einzelnen Länder und ihr Selbstverständnis spiegeln sich mitunter besonders stark wider: so etwa in dem ausführlichen „liebvollen“ Art. 141 Verf. Bayern

(„Kunstdenkmäler und Naturschönheiten“) oder in dem etwas nüchternen Art. 62 Verf. Hessen („Denkmal- und Landschaftsschutz“).

Art. 18 Abs. 2 Verf. Nordrhein-Westfalen lautet:

„Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Kultur, die Landschaft und Naturdenkmale stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände“.

Eine Variante, die schon zu den kulturellen Grundrechten hinüber führt, findet sich in Art. 40 Abs. 1 Verf. Rheinland-Pfalz:

„Das künstlerische und kulturelle Schaffen ist vom Staate zu fördern“.

(S. auch Art. 34 Abs. 1 Verf. Saar).

Das Erziehungsziel „Staatsbürgerkunde“ (Art. 29 S. 1 Verf. Baden; Art. 112 Abs. 1 Verf. Württemberg-Hohenzollern) oder „Gemeinschaftskunde“ (z.B. Art. 21 Abs. 2 Verf. Baden-Württemberg) gehört ebenso in diesen Kontext wie das Gebot der Aushändigung der Verfassung an abgehende Schüler (Art. 29 S. 2 Verf. Baden, Art. 112 Abs. 2 Verf. Württemberg-Hohenzollern,<sup>61)</sup> Art. 42 Verf. Württemberg-Baden): das Mindeste, was eine Verfassung von ihren Schülern verlangen kann! (vgl. auch Art. 188 Verf. Bayern).

ee) *Grundrechtsverbürgungen*, die im ganzen auf „Freiheit der Kultur“ zielen und einzelne kulturelle Freiheiten der Bürger sichern, finden sich entweder in der herkömmlichen Abwehrformulierung, in objektivrechtlicher bzw. institutioneller Form, in Gestalt von (objektiven) Förderungsaufträgen oder in Zwischenformen. Entscheidend ist die Erkenntnis, daß die verschiedenen, von der neueren Dogmatik erarbeiteten „Seiten“ der Grundrechte<sup>62)</sup> schon in den Texten angelegt sind. Sie alle gehören zusammen. Der Förderungsauftrag ist „nur“ das modernere Gegenstück bzw. die Fortentwicklung der klassischen Grundrechtsdimension.

61) Satz 2: Sie (sc. die Staatsbürgerkunde) erschließt den Sinn der Jugend für Wesen und Wert des in den deutschen Verfassungen gestalteten freien Volksstaates.

62) Für die sozialen Grundrechte: P. HÄBERLE, VVDStRL 30 (1972), S. 43 ff.; ebd. S. 127, Anm. 372 zu „kulturellen Teilhaberechten“. BVerfGE 31, 229 (LS 3): „Das Interesse der Allgemeinheit an einem ungehinderten Zugang zu den Kulturgütern ...“.

Im einzelnen:

*Abwehrrechtlich* sind z.B. folgende kulturelle Freiheiten formuliert: die Hochschulfreiheit (Art. 20 Verf. Baden-Württemberg: „Die Hochschule ist frei in Forschung und Lehre“, oder Art. 108 Verf. Bayern: „Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei“; ähnlich Art. 12 Abs. 1 S. 1 Verf. Baden, Art. 12 Verf. Württemberg-Baden, Art. 10 Verf. Württemberg-Hohenzollern); zugehörig zu lesen sind aber auch Art. 118 Abs. 2 Verf. Württemberg-Hohenzollern, Art. 140 Abs. 1 Verf. Bayern (*Förderung* von Kunst und Wissenschaft!).

Auch Rheinland-Pfalz regelt die Freiheit von Kunst und Wissenschaft bzw. ihre Förderung noch getrennt (Art. 9 Abs. 1 bzw. 40 Abs. 1, ebenso Art. 5 Abs. 2 bzw. 34 Abs. 1 Verf. Saar). Art. 10 Verf. Hessen fordert: „Niemand darf in seinem wissenschaftlichen oder künstlerischen Schaffen und in der Verbreitung seiner Werke gehindert werden“.

Im Kontext dazu ist sogleich Art. 46 ebd. zu sehen: „Die Rechte der Urheber, Erfinder und Künstler genießen den Schutz des Staates“. Zwar ist dies nur ein auf das *Recht* bezogener Auftrag, doch bildet es schon den Übergang zum Förderungsauftrag in Bezug auf die Künstler.

Art. 11 Verf. Bremen kombiniert in *einem* Artikel Abwehr und Förderung (Freiheit von Kunst, Wissenschaft und Lehre bzw. Schutz und Pflege seitens des Staates). Demgegenüber konzentriert sich Art. 18 Abs. 1 Verf. Nordrhein-Westfalen auf die Pflicht zur Förderung von „Kultur, Kunst und Wissenschaft“.

Das „Recht auf Bildung“ findet sich z.B. in Bremens Art. 27 Abs. 1: „Jeder hat nach Maßgabe seiner Begabung das gleiche Recht auf Bildung“.

ff) *Kultureller Trägerpluralismus* („korporatives Kulturverfassungsrecht“)

Ein letzter Gesichtspunkt zur Strukturierung des - am weitesten ausgereiften - Kulturverfassungsrechts der deutschen Länder nach 1945 ist der Aspekt des kulturellen Trägerpluralismus. D.h. normiert ist, *wer* „Träger“ von Kulturkompetenzen, -aufträgen bzw. kulturellen Freiheiten ist (so unschön der Trägerbegriff hier und anderwärts

wirkt). Der Bürger als „natürlicher“ Grundrechtsberechtigter kultureller Freiheiten wird im folgenden nicht mehr eigens erwähnt.

Als (korporative und kooperative) Träger kultureller Kompetenzen, Förderungsaufträge etc. kommen in Betracht: neben dem Staat vor allem die Gemeinden und Gemeindeverbände; dieses ist der Bereich des „kommunalen Kulturverfassungsrechts“;<sup>63)</sup>

sodann besonders die Freiheitsgarantie für *Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften* (z.B. Art. 120 Verf. Württemberg-Hohenzollern, Art. 29 Verf. Württemberg-Baden, Art. 142 Verf. Bayern), vor allem die *Staatsleistungsartikel* (z.B. Art. 34 Verf. Württemberg-Baden, Art. 145 Abs. 1 Verf. Bayern, Art. 45 Verf. Rheinland-Pfalz, Art. 21 Verf. Nordrhein-Westfalen);<sup>64)</sup>

ferner die Garantien des *Kircheneigentums*, z.B. Art. 38 Verf. Saarland, Art. 44 Verf. Rheinland-Pfalz (i.V.m. 46, der Gemeinnützigkeitsanerkennung). Auch die *Privatschulgarantien* gehören hierher.<sup>65)</sup> In Art. 28 S. 3 Verf. Rheinland-Pfalz werden die Kirchen und Religionsgemeinschaften ausdrücklich als „Bildungsträger“ anerkannt<sup>66/67)</sup>. Erwähnt seien die Sondergarantien für „soziale und karitative Einrichtungen der Kirche“, die als „gemeinnützig“ qualifiziert werden<sup>68)</sup> und die Garantien für *Träger der Wohlfahrtspflege*.<sup>69)</sup>

63) Dazu mit Nachweisen aus den Länderverfassungen mein Vortrag: Kulturpolitik in der Stadt - ein Verfassungsauftrag, 1979, S. 9 ff. Hinzuzufügen sind noch zwei süddeutsche Länderverfassungen nach 1945, d.h. Baden (Art. 32) und Württemberg-Hohenzollern (Art. 85 Abs. 1: „Örtliche Kulturpflege“). Wäre dies rechtzeitig ins Bewußtsein gerückt worden, hätte sich manche Torheit bei der deutschen kommunalen Neugliederung vermeiden lassen!

64) Zu diesem Ansatz: P. HÄBERLE, AöR 97 (1972), S. 325 ff. Zur Kulturfunktion der Kirchen s. auch BVerfGE 19, 206 (223) und meine Besprechung des Buches von WEHDEKING: ZevKR 20 (1975), S. 430 ff.

65) Art. 61 Verf. Hessen; Art. 134 Verf. Bayern, Art. 29 Verf. Bremen; Art. 117 Verf. Württemberg-Hohenzollern.

66) Vgl. Art. 12 Abs. 2 Verf. Baden-Württemberg: „Verantwortliche Träger sind in ihren Bereichen die Eltern, der Staat, die Religionsgemeinschaften, die Gemeinden und die in ihren Bündnen gegliederte Jugend“.

67) Wenn nach Art. 22 Verf. Baden-Württemberg die Erwachsenenbildung von Staat, Gemeinden und den Landkreisen zu fördern ist, so ist auch dies kultureller Trägerpluralismus.

68) Vgl. Art. 40 Verf. Saar: „Die von den Kirchen und Religionsgemeinschaften oder ihren Organisationen unterhaltenen sozialen und karitativen Einrichtungen sowie ihre Schulen werden als gemeinnützig anerkannt“. Ähnlich: Art. 46 Verf. Rheinland-Pfalz; Art. 63 Verf. Bremen. Art. 37 S. 2 Verf. Rheinland-Pfalz formuliert: „Die Errichtung privater oder kirchlicher Volksbildungseinrichtungen ist gestattet“.

69) Z.B. Art. 105 Abs. 2 Verf. Württemberg-Hohenzollern: „Die freie Wohlfahrtspflege nimmt an der Erfüllung dieser Aufgabe teil“ (sc. Jugendschutz). Für die Erziehung der Jugend ist die Garantie der

Dank der Vielzahl kultureller Kompetenzen von Hoheitsträgern einerseits, der kulturellen Freiheiten der Bürger andererseits ergibt sich im Kulturverfassungsrecht insgesamt ein Bild des kulturellen Trägerpluralismus - umsomehr, wenn man die Länder und den (begrenzt kulturell agierenden) Bund hinzunimmt. Neben dem „individuellen“ Kulturverfassungsrecht, dem Kulturverfassungsrecht des Bürgers, wird jetzt das „korporative Kulturverfassungsrecht“ sichtbar:

Staatliche Einrichtungen (Land, Gemeinden und Gemeindeverbände) sowie gesellschaftliche „Einrichtungen“ (Kirchen, Religionsgemeinschaften, Wohlfahrtsverbände etc.) ergänzen die kulturelle Freiheit des Bürgers. Erst dadurch entsteht „Freiheit der Kultur“ im ganzen, die *allein* vom Individuum her nicht wirklich werden könnte. Und erst dadurch entsteht *realer* kultureller Pluralismus!

An *Gründen* für die relativ starke Anreicherung der Länderverfassungen *nach 1945* mit kulturstaatlichen Inhalten dürften zu nennen sein: Der von den Ländern her erfolgende Neubau des Gesamtstaates nach der Stunde Null und auf der „tabula rasa“ von 1945 bzw. die Rückbesinnung auf kulturelles Erbe (in Erziehungszielen) diene der Auffüllung des kulturellen „Vakuums“, welches das NS-Regime hinterlassen hatte. Die Länder sicherten sich auf diese Weise ein Stück ihrer „Kulturhoheit“, und sie artikulierten ihr Selbstverständnis. Sie konnten an einzelne, wenngleich wenige, Landesverfassungen der Weimarer Zeit anknüpfen, auch an Passagen der WRV selbst. Man suchte sich an kulturellen Inhalten zu orientieren, so wichtig dann der Wiederaufbau der Wirtschaft erscheinen mußte. Indes war die Fixierung auf eben diese Wirtschaft und den *Sozialstaat* noch nicht so stark, daß sie das Staatsziel „Kultur“ vergessen machen oder doch so in den Hintergrund treten ließ, wie dies in den Jahren nach Gründung der BR Deutschland geschah. „Kulturpolitik“ hat jedenfalls schon verfassungstextlich einen beachtlichen Stellenwert. An ihn ist heute in der Wissenschaft verstärkt anzuknüpfen.

---

Fortsetzung von Seite 33

Mitwirkung u.a. der Verbände der freien Wohlfahrtspflege in Art. 26 Verf. Rheinland-Pfalz verankert. Art. 87 Verf. Baden-Württemberg formuliert allgemein: „Die Wohlfahrtspflege der freien Wohlfahrtsverbände wird gewährleistet“. - S. auch Art. 36 Verf. Bremen: „Der Staat gewährt den Jugendorganisationen Schutz und Förderung“.

- gg) Der Überblick zeigt eine bemerkenswerte Vielfalt an Normierungen der Freiheit(en) der Kultur. Sie sind mehr als bloßes „Spielmaterial“: Sie strukturieren die Sache Kulturverfassungsrecht in einem speziellen „Bereich“ vorbildlich. Die Architektur der Landesverfassungen kann der heutigen Dogmatik viele Fingerzeige geben.

Für die Zukunft wäre eine kulturverfassungsrechtliche Technik empfehlenswert, die Zusammengehöriges zusammen normiert, also z.B. die abwehrrechtliche Seite einzelner kultureller Freiheiten mit der objektiv- und leistungsrechtlichen Seite koppelt. Einige Landesverfassungen haben dies schon getan, andere noch nicht. Rechtstechnische Übersichtlichkeit und das edukatorische Moment sprechen gleichermaßen dafür; die „Einheit“ des „Kulturverfassungsrechts“ ebenso. Im übrigen sollten die „Freiheiten der Kultur“ angereichert werden durch das ausdrückliche Recht auf freien Zugang zu den Kulturgütern: nach dem Vorbild des 2. Menschenrechtspaktes (Art. 15 Abs. 1). Wegweisend ist schon Art. 40 Abs. 3 S. 2 Verf. Rheinland-Pfalz:

„Die Teilnahme an den Kulturgütern des Lebens ist dem gesamten Volke zu ermöglichen“.

Im ganzen lassen sich unschwer die erwähnten „gemeinrechtlichen Gemeinsamkeiten“ im kulturverfassungsrechtlichen Bereich erkennen. Sie konturieren ein gemeindeutsches Kulturverfassungsrecht, das auf lange Sicht manche Anregungen an die Länderverfassungen anderer Bundesstaaten (in Europa) - z.B. Österreich - zu vermitteln vermag, so vorsichtig gerade „in Sachen Kultur“ Analogien und Parallelen zu ziehen oder Rezeptionen zu empfehlen sind. Vor allem aber ist aus den bislang vorwiegend *abwehrrechtlich* verstandenen kulturellen Freiheiten das positive *Staatsziel* „Kulturstaat“ zu entwickeln.<sup>70)</sup>

---

70) Wegweisend BVerfGE 36, 321 (331): „Die Verfassungsnorm (sc. des Art. 5 Abs. 3 GG) hat aber nicht nur diese negative Bedeutung. Als objektive Wertentscheidung für die Freiheit der Kunst stellt sie dem modernen Staat, der sich im Sinne einer Staatszielbestimmung auch als Kulturstaat versteht, zugleich die Aufgabe, ein freiheitliches Kunstleben zu erhalten und zu fördern“. Siehe auch E 30, 173 (188 ff.); 31, 229 (LS 3); 31, 248 (253 f.). - Aspekte ferner in E 10, 20 (36 f.); 30, 173 (188 ff.); 31, 255, 275; 34, 165 (181 ff.); 35, 79 (114); 38, 281 (304 f.); 45, 104 (125); 47, 46 (66); 49, 382 (394 f., 402).

d) *Ostdeutsche Länderverfassungen nach 1945 (vor der DDR-Verfassung 1949)*

Das Kulturverfassungsrecht der ostdeutschen Länderverfassungen nach 1945<sup>71)</sup>, die später in der DDR „aufgingen“, normiert zwar manche parallelen Regelungen zu den westdeutschen Länderverfassungen von heute; es läßt aber auch eigene Züge erkennen, die mehr als nur historisches Interesse verdienen, und die z.T. vorbildliche Möglichkeiten enthalten, um den Staat als die „Kulturstätte“ zu begründen und zu fördern.

aa) Auffallend sind die allgemeinen auf das *Schulwesen* bezogenen „*Kulturartikel*“. Typisch ist insofern Art. 61 Abs. 2 Verf. Mark Brandenburg (1947):

„Als Mittlerin der Kultur (!) hat die Schule die Aufgabe, die Jugend im Geiste friedlichen und freundschaftlichen Zusammenlebens der Völker zu Demokratie und Humanität zu erziehen“.<sup>72)</sup>

bb) In denselben Kontext gehören die etwas seltener formulierten (sonstigen) *Erziehungsziele*: z.B. Art. 98 Abs. 1 Verf. Mecklenburg-Vorpommern:

„Die Schule soll die Jugend zu selbständig denkenden und handelnden Menschen erziehen, die fähig und bereit sind, sich in das verantwortungsbewußte Leben der Gemeinschaft einzuordnen“.

(Ebenso Art. 88 Abs. 1 Verf. Sachsen, Art. 72 Abs. 1 Verf. Thüringen).

cc) Kulturelle *Teilhabebegründrechte* eigener Art sind Formulierungen wie Art. 21 Abs. 3 Verf. Mecklenburg-Vorpommern:

„Die Jugend hat das Recht auf Freude und Frohsinn. Ihr werden die Kulturstätten und Kulturgüter zugänglich gemacht“.

(Ebenso Art. 23 Abs. 3 Verf. Sachsen-Anhalt).

---

71) Im folgenden zit. nach DENNEWITZ (Hrsg.), Die Verfassungen der modernen Staaten, 2. Bd., 1948.

72) Gleichlautend oder doch ähnlich: Art. 98 Abs. 2 Verf. Mecklenburg-Vorpommern (1947); Art. 88 Abs. 2 Verf. Sachsen (1947); Art. 88 Abs. 2 Verf. Sachsen-Anhalt (1947); Art. 72 Abs. 2 Verf. Thüringen (1946). Typisch sind die eigenen Abschnitte „Volksbildung“ (z.B. Art. 95 ff. Mecklenburg-Vorpommern, Art. 85 ff. Sachsen; Art. 69 Thüringen).

Art. 20 Verf. Sachsen lautet:

„Alle Bürger haben gleiches Recht auf Bildung. Es wird durch öffentliche Einrichtungen gewährleistet“. <sup>73)</sup>

Grundrechte auf Bildung finden sich in Art. 18 Verf. Mecklenburg-Vorpommern:

„Alle Bürger haben das gleiche Recht auf Bildung. Es wird durch öffentliche Einrichtungen gewährleistet“.

Damit sind die späteren Dimensionen der Teilhabeproblematik schon erkennbar, zumal wenn man die Verfassungsaufträge hinzunimmt.

dd) *Kulturelle Verfassungsaufträge* finden sich z.B. in Art. 23 Abs. 2 Verf. Sachsen:

„Ihr (sc. der Jugend) werden die Kulturstätten und Kulturgüter erschlossen“.

Ähnlich lautet Art. 97 Abs. 2 S. 2 Verf. Mecklenburg-Vorpommern.

ee) *Kulturelle Grundrechte* in Gestalt klassischer *Abwehrrechte* bringt z.B. Art. 13 Abs. 2 Verf. Sachsen-Anhalt (ähnlich Art. 3 Abs. 3 Verf. Thüringen): Freiheit von Kunst, Wissenschaft und Lehre; Satz 2 fügt noch eine leistungsrechtliche Seite hinzu: „Die Provinz gewährt ihnen Schutz und nimmt an ihrer Pflege teil“ (s. auch Art. 13 Abs. 2: Urheberschutz!). Entsprechend lautet Art. 11 Verf. Mecklenburg-Vorpommern.

ff) Eine *Sonderbestimmung* enthält Art. 6 S. 3 Verf. Thüringen:

„Sie (sc. NS-Personen) dürfen leitende Stellungen in der Wirtschaft und im kulturellen Leben nicht bekleiden“.

---

73) Ähnlich Art. 69 Abs. 1 Verf. Thüringen. S. auch Art. 59 Abs. 3 S. 1 Verf. Mark Brandenburg: „Der Besuch der Oberschule und der Hochschule ist Begabten aus allen Schichten des Volks zu ermöglichen“. Ähnlich Art. 87 S. 4 Verf. Sachsen-Anhalt.

## 2. Schweiz

### a) Schweizer Bundesverfassung

In der geltenden Schweizer Bundesverfassung<sup>74)</sup> finden sich kulturverfassungsrechtliche Gehalte vor allem in folgenden Formen und Zusammenhängen (wobei es sich fast durchweg um Verfassungsergänzungen nach 1874 handelt, die dem Bund begrenzte kulturstaatliche Kompetenzen brachten).

Art. 24 sexies:

Abs. 1: Der Natur- und Heimatschutz ist Sache der Kantone.

Abs. 2: Der Bund hat in Erfüllung seiner Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.

Abs. 3: Der Bund kann ... geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung vertraglich oder auf dem Weg der Entzweiung erwerben oder sichern.

Art. 27 ter gibt dem Bund Kompetenzen zur Förderung „filmkultureller Bestrebungen“. Erlaubt sind sogar Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit, „wenn allgemeine kultur- oder staatspolitische Interessen dies rechtfertigen“. Der allgemeine Topos „kulturpolitische Interessen“ ist ebenso bemerkenswert wie Abs. 2, wonach die Kantone und ebenso die „zuständigen kulturellen und wirtschaftlichen Verbände“ vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören sind.<sup>75)</sup>

Neuen Kulturkompetenzen des Bundes verdankt auch Art. 27 quater (Beiträge des Bundes für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen) seine Existenz. In Gestalt der Bundeskompetenz zur Gesetzgebung über das Urheberrecht an „Werken der Literatur und Kunst“ ist Art. 64 ein Stück Kulturverfassungsrecht.

---

74) Zur Schweizer Bundesstaatsdiskussion aus Anlaß des VE 1977 vor allem HANGARTNER, Bundesstaat im Wandel, Sonderheft ZSR 97 (1978), S. 379 ff. einerseits (kritisch), SALADIN, ebd. S. 407 ff. andererseits. HANGARTNER sieht die geltende BV auch auf die Überzeugung gegründet, daß sich das wirtschaftliche und kulturelle Leben in einem hohen Maße selbständig entfalten sollen (aaO., S. 395). - Aus der älteren Literatur: USTERI, Theorie des Bundesstaates, 1954, vor allem auch zur Dogmengeschichte: S. 213 ff.

75) Zu Art. 27 quinquies Abs. 1 BV (der Vollzug der Bundesvorschriften über Turnen, Sport der Jugend in den Schulen ist Sache der Kantone) HANGARTNER, aaO., S. 88.

Bei einem Vergleich mit der geplanten Totalrevisionsverfassung zeigt sich aber, wie viel allgemeiner und zugleich genauer sich diese der kulturverfassungsrechtlichen Probleme annimmt.

*b) Inkurs: Entwurf einer totalrevidierten Bundesverfassung (1977)<sup>76)</sup>*

Daß neue Verfassungen und Revisionen bzw. Entwürfe der „Sache Kultur“ auch im Text der *Bundesverfassung* mehr positiven Raum geben (können), zeigt ein Blick in den Schweizer Entwurf einer Totalrevision (1977). Ihr Art. 36 lautet:

Abs. 1: Der Staat fördert das kulturelle Schaffen und erleichtert jedermann den Zugang zum kulturellen Leben.

Abs. 2: Mit seiner Kulturpolitik soll der Staat vor allem:

- a) die sprachliche und kulturelle Vielfalt der Schweiz wahren;
- b) kulturelle Einrichtungen schaffen und fördern;
- c) die lokale und regionale Eigenständigkeit bewahren, bedrohte Minderheiten schützen und wenig begünstigte Landesteile fördern;
- d) die kulturellen Beziehungen zwischen den Landesteilen und mit dem Ausland fördern;
- e) Kulturgüter und Denkmäler erhalten und pflegen.<sup>77)</sup>

Auffällig ist die leistungsstaatliche Formulierung (Abs. 1) und die Präzisierung der Kulturpolitik des Staates. Unter „Staat“ dürften sowohl der Bund als auch die Kantone und Gemeinden zu verstehen sein.

In voller Breite reagiert also der „Totalrevisor“ schon in der *Bundesverfassung* auf Forderungen der „Sache Kultur“. Zugleich wäre damit ein wesentliches Stück des Selbstverständnisses des Schweizer Bundesstaates normiert.

---

76) Abgedruckt in AöR 104 (1979), S. 474 ff.

77) Bescheidener ist Art. 36 bis als „Variante“ formuliert („Bildungspolitik“).

### c) Schweizer Kantonsverfassungen

Für die Schweizer Kantone ist eine Dichotomie zwischen Verfassungen aus dem 19. Jahrhundert und neueren Verfassungstexten aus den letzten Jahren festzustellen: Während die früheren Verfassungen ausnahmslos sich zwar mit Ausschnitten der Sache Kultur beschäftigen, dies aber nur für den Bereich des Schulwesens (einschließlich des Volksbildungswesens) für nötig hielten - sieht man von der Religion ab -, enthalten manche neueren Verfassungen der Kantone eingehende Normen für die verschiedensten Bereiche der Kultur. Als Beispiele für die *ältere* Art seien erwähnt: Art. 87 Verf. Kanton Bern (1893): Lehrfreiheit, Schulwesen und höheres Schulwesen.<sup>78/79)</sup>

*Die neueren Schweizer Kantonsverfassungen* enthalten mehr Kulturverfassungsrecht. Die Verfassung des Kantons Unterwalden *ob dem Wald* (1968) normiert folgende bemerkenswerten kulturstaatlichen Bestimmungen:

- 
- 78) BERN (1893): Art. 87: Schulwesen, Lehrfreiheit, Art. 88: Unterricht durch Angehörige geistlicher Orden, Art. 17: Landessprachen; URI (1888): Art. 5-8: Schulwesen; TESSIN (1830/1967): Art. 8: Schulwesen und Lehrfreiheit; ferner Verf. ZÜRICH (1869): Art. 62: Allgemeine Volksbildung; LUZERN (1875): Art. 3: Schulwesen; SCHWYZ (1898): Art. 9: Schulwesen; GLARUS (1887): Art. 18: Schulwesen, Art. 74-76: Schulgemeinden; ZUG (1894): Art. 4: Schulwesen allgemein, Art. 70: Einwohnerrat und Schulwesen, Art. 74 a: Steuererhebung für Schulwesen; FRIBOURG (1857): Art. 17: Oberaufsicht des Staates über das Schulwesen, Art. 18: relative Lehrfreiheit, Art. 19: Primarunterricht; GRAUBÜNDEN (1892): Art. 40: Besorgung durch Gemeinde, Art. 41: Erziehungswesen, Art. 46: Landessprache, Art. 18: Erziehungskommissionen; AARGAU (1885): Art. 63 - 66: Unterrichtswesen bis hin zu den Hochschulen; THURGAU (1869): Art. 24: Unterstützung durch den Staat, Art. 39: Aufsicht über Schulleitung, Art. 44: Schulgemeinden, Art. 40: Schulinspektion, Art. 48: Schulbedürfnisse; VAUD (1835): Art. 17: Bildung, Art. 18: Schulwesen, Art. 16: Bildungsfreiheit; WALLIS (1907): Art. 13: Schulwesen, Art. 15: Schulwesen für Handel und Landwirtschaft, Art. 12: Gleichberechtigung der französischen und deutschen Sprache; SOLOTHURN (1887): Art. 47 - 51: das gesamte Schulwesen, Art. 31: wählbarer Erziehungsrat; BASEL-STADT (1889): Art. 12, 13: Schulwesen, Art. 15: private Bildungsanstalten, Art. 18: religiöser Unterricht; BASEL-LAND (1892): Art. 35: Schulwesen, Art. 51: Bezirksschulpfleger; SCHAFFHAUSEN (1876): Art. 46 - 49: gesamtes Schulwesen; APPENZEL a.Rh. (1908): Art. 27 - 28: Schulwesen allgemein, Art. 74: Schulverwaltung, Art. 20: Wählbarkeit von Frauen in Schulbehörden; APPENZEL i.Rh. (1872): Art. 12: Schulwesen, Art. 46: Wahl der Lehrer, Art. 46/47: Schulgemeinden; ST. GALLEN (1890): Art. 2: öffentlicher Unterricht, Art. 3 - 11: Schulwesen bis hin zu den Universitäten und Berufsschulen; NEUCHÂTEL (1858): Art. 74 - 78: Schulwesen bis hin zu Hochschulen, Schulpflicht und Schulgeldfreiheit, Art. 79: Absonderung des Religionsunterrichts von dem anderen Unterricht; GENÈVE (1847): Art. 10: Bildungsfreiheit, Art. 161/162: Schulwesen, Art. 163: Trennung des Religionsunterrichts vom anderen Unterricht.
- 79) Zur subsidiären Generalkompetenz der Schweizer Kantone (Art. 3 BV, z.B. Unterrichtswesen, Kirchen, kulturelle Belange, Sport, Kulturschadenversicherung): HANGARTNER, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, 1974, S. 54.

Art. 29:

„Kanton und Gemeinden fördern im Rahmen der Gesetzgebung durch Beiträge die berufliche und wissenschaftliche Ausbildung und Weiterbildung“.

Art. 30: 1

„Kanton und Gemeinden fördern das wissenschaftliche und künstlerische Schaffen sowie Bestrebungen zur Volksbildung“.

Art. 30: 2

„Sie können Einrichtungen schaffen oder unterstützen, die wichtige kulturelle Aufgaben erfüllen“.

Art. 31: 1

„Kanton und Gemeinden haben das erhaltenswerte Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schützen“.

Art. 31: 2

„Sie fördern die Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes, des Kulturgüterschutzes und der Denkmalspflege“.

Dieser allgemeine Kulturförderungsauftrag ist ebenso bemerkenswert wie vorbildlich. Er gibt dem blassen Begriff „Kulturhoheit“ Farbe. Er markiert wichtiges Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. Das Bild rundet sich ab durch einen Blick auf die Erziehungsziele in Art. 27:

„Die öffentlichen Schulen sind in vaterländischem und christlichem Geist zu führen; sie müssen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können“.

Durch den letzten Halbsatz wird das Toleranzgebot sozusagen von der „negativen“ Seite her umschrieben.

Der Kanton Unterwalden *nid dem Wald* geht insofern noch weiter, als er einen eigenen Abschnitt (B) normiert mit dem Titel: „Heimat und Kultur“. Im übrigen findet sich dort, neben Parallelbestimmungen zu Art. 31 Verf. Unterwalden ob dem Wald, noch ein besonderer Schutz der heimatlichen Kultur und Natur.<sup>80)</sup>

80) Art. 22 Abs. 1: „Der Kanton fördert die Bestrebungen des Heimatschutzes und der Denkmalspflege“; Abs. 2: „Er hat das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, zu erhalten“; Art. 23 Abs. 1: „Der Kanton fördert das wissenschaftliche und künstlerische Schaffen sowie die Bestrebungen der Volkskultur.“

Auch die neue Verfassung des *Kanton Jura* von 1977 geht detailliert auf die kulturverfassungsrechtlichen Probleme ein (z.B. Art. 40: Recht auf Ausbildung, Art. 42: Kulturschaffen, Art. 43: Erwachsenenbildung, Art. 45 Abs. 2: Erhaltung der Kulturdenkmäler, Art. 8 Ziff. i: Freiheit der Kunst und der Forschung).<sup>80a)</sup>

---

80a) S. aber auch Verf. Kanton Aargau (Entwurf, abgelehnt): Art. 14: Die wissenschaftliche Lehre und Forschung sowie die künstlerische Betätigung sind frei. Lehre und Forschung haben die Würde der Kreatur zu achten. - Art. 36: Der Kanton fördert kulturelles Schaffen und Gemeinschaftsleben. Er sorgt für die Erhaltung der Kulturgüter. Er schützt insbesondere die erhaltenswerten Ortsbilder sowie historische Stätten und Baudenkmäler. Er unterhält Einrichtungen für die Pflege der Wissenschaften, der Künste und des Volkstums.

### 3. Österreich

#### a) Bundesverfassungsrecht

Die Suche nach kulturverfassungsrechtlichen Gehalten in Österreichs Bundesverfassung<sup>81)</sup> ergibt: Nur wenige Bestimmungen regeln kompetenzrechtliche Bereiche der Kulturverfassung. In den Kompetenzartikeln der Art. 14 und 14a B-VG findet sich die Zuständigkeitsausscheidung auf dem Gebiete des Schulwesens der Schüler- und Studentenheime, wobei für den Bereich des nichtland- und forstwirtschaftlichen Schulwesens eine Generalklausel zugunsten des Bundes normiert ist, im übrigen eine, der Systematik der Art. 10 - 12 B-VG nachgebildete Aufgabenverteilung vorgenommen wird. Daneben weist Art. 10 Abs. 1 Z. 13 B-VG dem Bund die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz in den Angelegenheiten des wissenschaftlichen und fachtechnischen Archiv- und Bibliotheksdienstes, der künstlerischen und wissenschaftlichen Sammlungen des Bundes, der Bundestheater (mit Ausnahme baurechtlicher Maßnahmen), des Denkmalschutzes, des Kultus, sowie des Stiftungs- und Fondswesens mit Zwecken zu, die den Interessenbereich eines Landes überschreiten und nicht schon bisher von den Ländern autonom verwaltet wurden. Außerhalb des B-VG ist das Erziehungs- und Volksbildungswesen in der „Schulverfassungsnovelle“ 1962<sup>82)</sup> kompetenzrechtlich geregelt.

Daß das österreichische Bundesverfassungsrecht so wenige *ausdrückliche* kulturverfassungsrechtliche Kompetenznormen enthält, ist im Zusammenhang mit Art. 15 Abs. 1 B-VG zu sehen, der als Generalklausel für die Länderzuständigkeit die Kompetenzgrundlage für eine Reihe von Landesregelungen auf kulturellem Gebiet darstellt<sup>83)</sup>. Aber auch Art. 17 und 116 Abs. 2 B-VG stellen, ohne ausdrücklich auf die kulturellen Be-

81) Die österreichische Bundesverfassung ist nicht identisch mit dem B-VG von 1920, dem „Stammtext“, sondern umfaßt ein Bündel von Normen aus verschiedenen Epochen, die zum Teil zur Gänze Bundesverfassungsgesetze (BVG), zum Teil aber Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen sind. Diese Untersuchung stützt sich auf die kommentierte Edition von KLECATSKY, Bundesverfassungsrecht, 2. Aufl. 1973, mit Ergänzungsband, 2. Aufl. 1977.

82) BVG v. 18.7.1962, BGBl. 215/1962; siehe dazu PERNTHALER/WEBER, Über die Rechtslage auf dem Gebiete der Vollziehung des Volksbildungswesens, ZfV 1979, 458 ff.

83) So vor allem die Veranstaltungsgesetze, die speziell auf die Bedürfnisse der Volkskultur abgestellt sind (so ist etwa die Bezeichnung „Tiroler Abend“ durch § 11a Tir. VeranstaltungsgG, LGBl. 27/1958 i.d.F. LGBl. 33/1979, gesetzlich geschützt), aber auch die Filmgesetze, Musik- und Tanzschulgesetze, Altstadterhaltungs- und Ortsbildschutzgesetze u.v.a. In diesen Bereichen werden die Länder auch durch Selbstkoordination tätig. Als Beispiel sei die gemeinsame Filmprädikatisierungskommission genannt.

lange abzustellen, die Kompetenzgrundlage für viele bedeutsame Maßnahmen des Bundes und der Länder dar. Kulturverwaltung ist in ihren wichtigsten Bereichen nicht-hoheitliche Verwaltung (auch „Privatwirtschaftsverwaltung“ genannt). Hier sind als markante Beispiele die Bundes- und Landestheater sowie die Kulturförderungsgesetze zu nennen.<sup>83a)</sup> *Materiell* weist der Kompetenzbereich des Bundes ein vielbeklagtes Übergewicht auf.<sup>84)</sup>

Im Bereich der Grund- und Freiheitsrechte finden sich eine Reihe von kulturbezogenen Verfassungsbestimmungen. Im Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger von 1867 stellen die dort normierten Freiheiten (Versammlungs-, Vereins-, Meinungs-, Presse-, Glaubens-, Gewissens-, Kultus- und Wissenschaftsfreiheit<sup>84a)</sup>) erst die Voraussetzung für freie kulturelle Entfaltung dar. Das StGG bietet insgesamt das Bild einer liberalen Kulturverfassung.

Kulturbezogener Minderheitenschutz findet sich in Art. 67 des Staatsvertrages von St. Germain<sup>84b)</sup> sowie in Art. 7 Z. 2, 3 und 4 des Staatsvertrages von Wien.<sup>85)</sup>

---

83a) Siehe auch das Erwachsenenbildungsförderungsgesetz, BGBl. 171/1973; das Presseförderungs-gesetz, BGBl. 405/1975; das Sportförderungsgesetz, BGBl. 2/1970, sowie die in Anm. 192 zit. Gesetze.

84) Vom „Niedergang der föderalistischen Staatsstruktur“ in Österreich in Bezug auf den „Abbau der Kulturhoheit der Länder“ durch Verweigerung von Kompetenzen auf dem Gebiete des Rundfunk- und Fernsehens und Entzug der effektiven Bildungskompetenzen auf dem Gebiete des Schul- und Erziehungswesens spricht ERMACORA, Österreichischer Föderalismus, 1976, S. 80, s. auch S. 86 ff.; ders., Österreichische Verfassungslehre, 1970, S. 321, spricht von der „erkenntnistheoretischen Feststellung, daß die Gesamtänderung der Verfassung zumindest mit der Vernichtung der Schulhoheit im Jahre 1962 erreicht worden ist“. Nach SCHAMBECK, in: MERTEN/MORSEY (Hg.), 30 Jahre Grundgesetz, 1979, S. 55 (64), hat sich in der Zuständigkeitsregelung des B-VG der Bund die „wichtigsten Aufgaben des Staates sowohl im Dienste des Rechts- und Machtzweckes als auch des Kultur- und Wohlfahrtszweckes vorbehalten“.

84a) Vgl. Art. 12 - 17 StGG; den Art. 19 StGG, der jedem Volksstamm ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität und Sprache garantiert, die Gleichberechtigung aller landestüblichen Sprachen im öffentlichen Bereich anerkennt und die Förderung des mehrsprachigen Unterrichtes in gemischt-nationalen Gebieten vorsieht, ist nach VfSlg. 2459/1952 materiell derogiert; a.A. PFEIFER, Die Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention für Österreich, FS Hugelmann, 1959, Bd. 1, S. 404.

84b) StGBL. 303/1920; vgl. auch das Minderheitenschulgesetz, BGBl. 101/1959, sowie das Minderheiten-Gerichtssprachengesetz, BGBl. 102/1959.

85) BGBl. 152/1955; siehe auch die auf einfachgesetzlicher Stufe stehenden Bestimmungen der Art. 7 Z. 1 (Gleiche Rechte der Minderheiten einschließlich kultureller Rechte) und 19 (Kriegsgräber und Denkmäler).

## b) Landesverfassungen

Durchmustert man die österreichischen *Landesverfassungen*,<sup>86)</sup> so ist die Ausbeute *gering*. Kulturverfassungsrechtliche Bezüge finden sich meist nur in Sprachenartikeln mit Minderheitenschutz.<sup>87)</sup>

Diese Kargheit überrascht angesichts der *realen* Kulturfülle in Österreich.<sup>88)</sup> Entweder war die Sache Kultur zu selbstverständlich, als daß man sie normiert hätte, oder man folgte dem bis heute wirkenden technisch-positivistischen Verfassungsverständnis der Wiener Kelsen-Schule.<sup>89)</sup>

86) Zit. nach BRAUNEDER-BÖCK, Die Landes-Verfassungsgesetze und Landtags-Wahlordnungen, 1979.

87) Z.B. Burgenland: Art. 5; Kärnten: § 6; Niederösterreich: Art. 6 und eher beiläufig in § 37 Tirol: Die Landesregierung übt die Rechte bei Verleihung von Stiftsplätzen und Stipendien aus.

88) Es ist bedauerlich, daß die seit 1964 tagende Grundrechtskommission in Österreich bislang ihre Beratungen nicht offengelegt hat: so kann die wissenschaftliche Öffentlichkeit z.B. nicht auf die hier verfochtene Anreicherung österreichischer Verfassungsurkunden mit kulturellen Grundrechten Einfluß nehmen oder von den Plänen der Kommission lernen. Zur Grundrechtsreform in Österreich (bis 1969) PERNTHALER, AöR 94 (1969), S. 32 ff. (mit Kritik an der Geheimhaltung S. 33) und einem Anhang (II. Arbeitsprogramm): „20“ (S. 81) nennt religionsrechtliche und staatskirchenrechtliche Materien, 2 p u.a. Freiheit der Wissenschaft, Kunst, der Privatschulen und des „Erwerbs von Bildungsgut“ (S. 81 f.); unter Punkt „zz“ findet sich das „Recht auf Bildung“ (S. 84). Kulturverfassungsrechtliche Neuerungen und Durchbrüche sind hier nicht erkennbar.

89) Die *Methodenkontroverse* in Österreichs Staatsrechtslehre verläuft aus der Sicht des deutschen Beobachters vor allem auf drei Feldern: im *Grundrechtsbereich* (Beispiele jüngst bei VOGEL (Hrsg.), Grundrechtsverständnis und Normenkontrolle, 1979: WALTER einerseits (S. 1 ff., bes. 17 ff.), PERNTHALER (S. 79 ff.) andererseits; vermittelnd ÖHLINGER, ebd. S. 76 ff.); im Felde des *Bundesstaatsverständnisses* (vgl. die Darstellung von ADAMOVICH in: LAUFER/PILZ, Föderalismus, 1973, S. 365 (376) sowie bei RILL, Gliedstaatsverträge, 1972, S. 59 ff., 64 ff., sowie die Positionen von WALTER (z.B. WALTER/MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 1976, S. 45 sowie KOJA, aaO., einerseits, PERNTHALER (z.B. Raumordnung und Verfassung, Bd. 1, 1975) sowie KLECATSKY, auch ERMACORA aaO., ESTERBAUER aaO., auch NOVAK in: Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, 1979, S. 29 ff., ÖHLINGER, Verträge im Bundesstaat, 1978, bes. S. 12 andererseits, und im Bereich des *Verfassungsverständnisses* (vgl. z.B. WIELINGER, aaO.).

#### 4. Exkurs: Der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966/1973)

Ein kulturentliches Dokument von Rang ist der (2.) Menschenrechtspakt von 1966 bzw. 1973. Schon sein Name verweist auf „kulturelle Rechte“, und einzelne Bestimmungen werden dem auch inhaltlich gerecht. Der Präambel geht es um die Schaffung von Verhältnissen, „in denen *jeder* (!) seine wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ebenso wie seine bürgerlichen und politischen Rechte genießen kann“. Art. 1 verknüpft das Recht auf Selbstbestimmung aller *Völker* u.a. mit der freien Gestaltung ihrer „wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung“. Diese Trias findet sich wieder in Art. 6 Abs. 2 („Grundsätze und Verfahren zur Erzielung einer stetigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung“). Art. 13 regelt das „Recht eines jeden auf Bildung“ und nennt im Hinblick „auf die volle Verwirklichung dieses Rechts“ u.a. Grundschulunterricht, Hochschulunterricht etc. Den Höhepunkt bildet Art. 15:

- (1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden an,
  - a) am kulturellen Leben teilzunehmen;
  - b) an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts und seiner Anwendung teilzuhaben;
  - c) den Schutz der geistigen und materiellen Interessen zu genießen, die ihm als Urheber von Werken der Wirtschaft, Literatur oder Kunst erwachsen.
- (2) Die von den Vertragsstaaten zu unternehmenden Schritte zur vollen Verwirklichung dieses Rechts umfassen die zur Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung von Wissenschaft und Kultur erforderlichen Maßnahmen.
- (3) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die zu wissenschaftlicher Forschung und schöpferischer Tätigkeit unerlässliche Freiheit zu achten.
- (4) Die Vertragsstaaten erkennen die Vorteile, die sich aus der Förderung und Entwicklung internationaler Kontakte und Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und kulturellem Gebiet ergeben.

Damit werden vorbildliche Normierungstechniken im Felde der „Freiheit der Kultur“ sichtbar: „kulturelle Entwicklungsartikel“ und kulturelle Grundrechte, die von der abwehrrechtlichen *und* leistungsstaatlichen Seite aus geschützt sind. Die Teilhabestruktur (Art. 15 Abs. 1 a und b) verdient besondere Erwähnung.<sup>90)</sup>

<sup>90)</sup> In neueren Verfassungen westeuropäischen Typus' finden sich kulturverfassungsrechtliche Texte, z.B. Art. 50 Abs. 5 Verf. Türkei - (Schutzauftrag für „Werke und Denkmäler von geschichtlichem und kulturellem Wert“); oder in Einheitsstaaten mit Regionalstrukturen (wie Belgien) als regionalisierte

## 5. Zusammenfassung

Erst eine genaue Textanalyse bundesstaatlicher und gliedstaatlicher deutschsprachiger Verfassungen ergibt im ganzen ein variationsreiches Bild in Bezug auf die Art und Weise, wie die Verfassungsgeber<sup>91)</sup> im Bundesstaat die „Sache Kultur“ verarbeiten. Sie stellen sich ihr in neuerer Zeit verstärkt, sei es von der (leistungsstaatlichen) Grundrechtsseite, sei es von der Kompetenzseite her. Ein Bundesstaat, dessen Verfassungsrecht ja *auch* in den Länderverfassungen steht, kann seiner „raison d'être“, dem „geteilten“ pluralistischen Kulturverfassungsrecht, letztlich nicht entraten. Mögen ältere Verfassungen auf Bundes- bzw. Reichsebene auch rudimentär (auswärtige Kulturpolitik!; s. aber auch Abschnitt VI, Art. V, VI Paulskirchen-Verf. 1849) oder technisch-, prosaisch“ bleiben wie die Bismarck-Verfassung 1871, die deutschen *Länderverfassungen* sind um so ergiebiger (geworden). Aus ihnen

Fortsetzung von Seite 46

stische Auflockerung in „Kulturlandschaften“ (Art. 59 bis u. ter). - Regionen sind meist kulturell begründete Strukturierungen! Kulturverfassungsrechtliche Gehalte begegnen in Gestalt klassischer Abwehrrechte (z.B. Freiheit der Wissenschaft und der Kunst, auch Türkei Art. 21, Italien Art. 33) und in den Materien „Glauben“, „Religion“, „Staat“ und „Kirche“, „Schule“, „Erziehung“ und „Unterricht“ (z.B. Art. 77, 78 Verf. Finnland), Minderheiten auch in Sprachenartikeln (Art. 6 Italien). „Erziehungsziele“ scheinen eine vor allem deutsche Eigenart zu sein (in Länderverfassungen). Während in wirtschaftlicher und „sozialstaatlicher“ Hinsicht eine Fülle unterschiedlicher, aber tendenziell ähnlicher Verfassungsbestimmungen besteht (z.B. Art. 35 - 47 Italien), gewinnt das Kulturverfassungsrecht langsamer Konturen. (Vgl. aber Art. 41 Abs. 2 Türkei: Es ist Aufgabe des Staates, die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung auf demokratischem Wege zu sichern.) Grund genug für die Wissenschaft, Vorreiter zu sein und Lösungsmodelle zu entwickeln. So greifbar gemeineuropäisch das kulturelle Erbe und nationalstaatlich der kulturelle Hintergrund jeder Staatlichkeit sind, so wenig steht bislang ein differenziertes verfassungsstaatliches Instrumentarium zur Verfügung, das sich mit der Ausbildung des Rechtsstaates und des Sozialstaates messen könnte.

- 91) Beachtliche kulturelle Grundrechtsinhalte und bemerkenswerte Normierungstechniken finden sich auch in Art. 26, 27 Allg. Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dez. 1948, zit. nach BERBER (Hrsg.), Völkerrechtliche Verträge, 2. Aufl. 1979: Art. 26 (kulturelle Betreuung, Elternrecht), Ziff. 1: Jeder Mensch hat Recht auf Bildung. Der Unterricht muß wenigstens in den Elementar- und Grundschulen unentgeltlich sein ... Ziff. 2: Die Ausbildung soll die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und die Stärkung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zum Ziele haben. Sie soll Verständnis, Duldsamkeit und Freundschaft zwischen allen Nationen und allen rassischen oder religiösen Gruppen fördern. ... Ziff. 3: In erster Linie haben die Eltern das Recht, die Art der ihren Kindern zuteil werdenden Bildung zu bestimmen.  
Art. 27: Freiheit des Kulturlebens, Ziff. 1: Jeder Mensch hat das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen, sich der Künste zu erfreuen und am wissenschaftlichen Fortschritt und dessen Wohltaten teilzuhaben. Ziff. 2: Jeder Mensch hat das Recht auf Schutz der moralischen und materiellen Interessen, die sich aus jeder wissenschaftlichen, literarischen oder künstlerischen Produktion ergeben, deren Urheber er ist. - Gewiß, die Erklärung hat nur den viel kritisierten blosen Programmcharakter. Indes ist ihre Vorbildwirkung auf den 2. Menschenrechtspakt unschwer schon textlich zu erkennen. Überdies formuliert sie sowohl Jedermann-Rechte bzw. -Freiheiten (wie sie die meisten sozialistischen Staaten schon verbal nicht kennen (vgl. unten S. 73 f.)) und Teilhabe- bzw. Leistungsgarantien. Schließlich ist die Formulierung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten als „Ausbildungsziel“ neben der Toleranz beispielhaft - auch für das deutsche freiheitliche Kulturverfassungsrecht!

erwächst heute „gemeines Kulturverfassungsrecht“ „von unten“ mit Ausstrahlungen bis in die Ebene des Bundes. Insofern läßt sich wirklich sagen, der Bundesstaat lebe aus der *kulturellen Vielfalt* seiner Glieder.<sup>92)</sup> Sie ist der Relations- und Gegenbegriff zur gängigen „Rechts- und Wirtschaftseinheit“, zur „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (vgl. Art. 72 Abs. 2 Ziff. 3 GG). Die „Sache Kultur“ schon so allgemein wie in dem Schweizer Verfassungsentwurf von 1977 auf *Bundesebene* zu normieren, verdient Zustimmung, gerade im Bundesstaat: Die Sache Kultur ist wichtig genug; um in ihrer pluralistischen *Vielfalt* anerkannt zu werden („Homogenität durch kulturellen Pluralismus“). Auf lange Sicht wäre auch für die Homogenitätsnorm des Art. 28 GG eine - die deutschen Länder bindende - Kulturstaatsklausel zu wünschen (vgl. unten S. 59).

Speziell Österreich darf auf dem - langen - Weg zum Kulturverfassungsrecht ermutigt werden: die Länder mehr noch als der Bund!<sup>93) 94)</sup>

92) S. auch LAUFER, Das föderative System der BR Deutschland, 2. Aufl. 1974, S. 55: „Der Föderalismus gewährleistet eine Vielzahl wirtschaftlicher, politischer und kultureller Zentren und begünstigt eine ausgewogene regionale Struktur der Bundesrepublik“. Belegt ist dies mit einem Zitat MCWHINNEYS: „Darüber hinaus bietet der Föderalismus anregende und lohnende Möglichkeiten, die Forderungen kultureller Verschiedenartigkeit und geistigen Experimentierens zu erfüllen und zu einem Zeitpunkt zu unterstützen, wo durch einen Druck der allgemeinen Massen-Nachrichtenmittel eine kulturelle Gleichförmigkeit und Eintönigkeit zu entstehen droht“.

93) S. noch unten S. 79 ff.

94) Gewiß ist das Vordringen von Kulturverfassungsrecht in neueren Verfassungstexten nicht nur „bundesstaatsspezifisch“ (vgl. Verfassung Griechenland, Art. 15 f., 24, Verfassung Spanien, Präambel, Art. 2 f., 9, 25, 27, 44, 46, 48, 50, 143, 148 Ziff. 15 ff.: hier freilich sind Vorstufen zum Bundesstaat erkennbar (Autonomie kulturell eigenständiger Regionen wie Katalonien). Eine Vorbildwirkung dürften die internationalen kulturrechtlichen Texte wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948), das Europäische Kulturabkommen (1954), der 2. Menschenrechtspakt usw. entfalten. Doch bringt das „neue“ Kulturrecht in Bundesstaaten selbst dort eine Stärkung der föderalen Struktur, wo der Bundesstaat bzw. die Verfassungsautonomie der Länder selbst zunächst nicht „Pate“ und Motiv für diese Kulturtexte waren: sie kommen primär der schon bestehenden Kulturhoheit der Länder zugute. Die letzten Hintergründe für den (weltgeschichtlichen ?) Prozeß der Kodifizierung von Kulturrecht auf nationaler und internationaler Ebene können hier nicht verfolgt werden. - Zum 2. Menschenrechtspakt aus der Sicht Österreichs: FLORETTA/ÖHLINGER, Die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen, 1978, S. 13 ff. bzw. 29 ff., 52 ff.

## Dritter Teil: Verfassungspolitische und wissenschaftliche Folgerungen: der kulturverfassungsrechtliche Bundesstaat

### I. Verfassungspolitische Vorschläge für das Bundes- und Landesverfassungsrecht zur „Sache Kultur“

1. Wenn eine wesentliche „ratio essendi“ von Bundesstaaten in der kulturverfassungsrechtlichen Perspektive und Tiefe liegt, wenn die Vielfalt der Kultur<sup>95)</sup> ein Pfeiler des Verständnisses des Bundesstaates als „Pluralismusgarantie“ ist, und wenn eben diese Vielfalt in der verschiedenen „erfüllten“ Kulturhoheit der Länder bzw. der Kantone zum Ausdruck kommt, so ergeben sich daraus verfassungspolitische Konsequenzen für die relativ beste Ausgestaltung des Kulturverfassungsrechts im Bundesstaat. Sie seien jetzt angedeutet:

*Für das Bundesverfassungsrecht:*

1. Allgemeine Kulturstaatsklauseln - wie Art. 3 Verf. Bayern - sollten den *Ländern* vorbehalten bleiben. In der *Bundesverfassung* normiert, könnten sie zu einer fragwürdigen Ausweitung der kulturellen Kompetenzen des Zentralstaates führen. Sie müssen aber auf wenige spezielle Materien wie „auswärtige Kulturpolitik“<sup>96)</sup> oder „Repräsentation der gesamtstaatlichen Kulturnation“ (aktuell im Streit um die Deutsche National-Stiftung)<sup>97)</sup> be-

95) Ein im Ausgangspunkt „föderalistisches“ und „gewaltenteilendes“ Kulturstaatsverständnis findet sich in BVerfGE 12, 205 (229): „Es kommt hinzu, daß der Rundfunk jedenfalls auch ein kulturelles Phänomen ist. Soweit kulturelle Angelegenheiten überhaupt staatlich verwaltet und geregelt werden können (vgl. BVerfGE 10, 20 (36 f.)), fallen sie aber nach der Grundentscheidung des GG (Art. 30, 70 ff. und Art. 83 ff. GG) in den Bereich der Länder (vgl. BVerfGE 6, 309 (354)), soweit nicht besondere Bestimmungen des GG Begrenzungen oder Ausnahmen zugunsten des Bundes vorsehen. Diese Grundentscheidung der Verfassung, die nicht zuletzt eine Entscheidung zugunsten des föderalistischen Staatsaufbaus im Interesse einer wirksamen Teilung der Gewalten ist, verbietet es gerade im Bereich kultureller Angelegenheiten, ohne eine hinreichend deutliche grundgesetzliche Ausnahmeregelung anzunehmen, der Bund sei zuständig“. - So klar diese drei Judikate (s. auch E 37, 314 (322): Kulturhoheit steht grundsätzlich den Ländern zu) föderalistische „Kulturstaatsjudikatur“ des BVerfG sind, so selten sind sonstige Aussagen zur Kulturstaatsproblematik: vgl. E 39, 1 (46): „Kulturstaat“; E 44, 103 (104): „weltanschaulich neutraler Kultur- und Sozialstaat“; E 39, 276 (298): „Kulturpolitisches Hausgut“ der Länder, S. 300 ebd.: „bundesstaatliche Kompetenzverteilung im Kulturbereich“; E 35, 148 (153): SV RUPP-VON BRÜNNECK: „Moderner Sozial- und Kulturstaat“. - Zur Kulturfunktion der Kirchen: E 19, 206 (222 f.). S. noch E 41, 29 (64): „Die Bejahung des Christentums bezieht sich in erster Linie auf die Anerkennung des prägenden Kultur- und Bildungsfaktors, nicht auf die Glaubenswahrheit“; s. auch S. 52 ebd. Herausragend aber E 36, 321 (331), vgl. Anm. 70.

96) Zur auswärtigen Kulturpolitik jüngst etwa H. HAMM-BRÜCHER, Kulturelle Partnerschaft mit den Ländern der Dritten Welt, Bulletin Nr. 10, S. 78 ff. vom 25. 1. 1980; H. ARNOLD, Kulturexport als Politik?, 1976.

97) Zum Grundsätzlichen: mein Diskussionsbeitrag in VVDStRL 38 (1980), S.114 - 117.

grenzt bleiben. Denkbar wäre aber, die *allgemeine* Kulturstaatsformel in der Homogenitätsklausel der Bundesverfassung selbst zu verankern - so paradox dies zunächst erscheinen mag.<sup>98)</sup> Da der Bundesstaat im ganzen durch die kulturelle Vielfalt der Gliedstaaten und ihr Wirken gemäß einem „offenen Kulturkonzept“ legitimiert wird (Homogenität durch kulturelle Pluralität!), sollte der Kulturstaatscharakter und -auftrag der *Länder* schon von *Bundesverfassungen* wegen „festgeschrieben“ werden - unbeschadet des „kulturpolitischen Erfindungsrechts“ bzw. der kulturellen Innovationskompetenz der Länder.

2. *Spezielle kulturelle Kompetenzen* dürfen auf der Ebene und mit der Kraft der Bundesverfassung nur begrenzt normiert werden: etwa für die auswärtige Kulturpolitik oder für „Gemeinschaftsaufgaben“ wie den Hochschulneubau (Art. 91a Abs. 1 Ziff. 1 GG), den Schutz vor der Abwanderung deutschen Kulturgutes ins Ausland (vgl. Art. 150 Abs. 2 WRV) oder Erziehungsziele der nationalen Kultur (vgl. Art. 148 Abs. 1 WRV) und das Urheberrecht (Art. 158 WRV).

3. *Kulturelle Freiheiten der Bürger und Gruppen* ggf. auch von Minderheiten (einschließlich des Staatskirchenrechts, auch als korporatives „Kulturverfassungsrecht“: Art. 140 GG)<sup>99)</sup> sollten indes umfassend und differenziert schon in der Bundesverfassung gewährleistet werden, also z.B. die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit.<sup>100)</sup>

Die Erweiterung um die „leistungsstaatliche“ Dimension i.S. von Aufträgen zur Förderung von Kunst und Wissenschaft muß hier, wenn überhaupt, so sehr zurückhaltend formuliert sein:<sup>101)</sup> um nicht den Bund zu zusätzlichen und neuen Kompetenzen zu „verführen“ (vgl. Art. 142 S. 2 WRV).<sup>102)</sup>

98) S. den Formulierungsvorschlag unten S. 59.

99) Zu ihm als „Kulturverfassungsrecht“ vor allem SCHLAICH, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972, bes. S. 157 ff.

100) Herausragend BVerfGE 36, 321 (331), s. dazu oben Anm. 70.

101) Auch die Österreichische Bundesverfassung könnte also um einen kohärenten, aber gegliederten „kleinen“ Abschnitt „Kulturordnung“ oder „kulturelle Lebensordnung“ angereichert werden.

102) An „abgelegen“ erscheinenden kulturellen Normen des Bundes mit einfachem Gesetzesrang wären zu nennen: § 304 StGB, § 243 Abs. 1 Ziff. 5 StGB, § 384 Ziff. 3 ZPO sowie das Urhebergesetz, das Kunsturhebergesetz u.ä. mehr. Das Gesagte bezieht sich allerdings nur auf einen sehr engen, kunstorientierten Kulturbegriff; geht man von dem ethnologischen Verständnis von Kultur aus, d.h. versteht man Kultur als die Gesamtheit akkumulierten Wissens und Könnens, so stellen sich im Recht all jene Normen als „kulturschützend“ dar, die überlieferte und gepflegte - so auch dem ursprünglichen Wortsinn des Begriffes „Kultur“ folgend - Kenntnisse und Errungenschaften zu schützen suchen: man denke hier nur an jene Normen, die das Handwerk in seiner hergebrachten Form schützen wollen, oder entsprechende Normgruppen anderer Berufe wie nicht zuletzt z.B. die Standesvorschriften für Rechtsanwälte, die nicht nur einen eng funktionalen Bezug haben.

Hier ein Wort zur kulturverfassungsrechtlichen Ausgestaltung der *Länderverfassungen*:

4. *Allgemeine Kulturstaatsklauseln* (wie Art. 3 Verf. Bayern) sollten durchweg vorgesehen werden.
5. Sie sind zu ergänzen durch *eigene (gegliederte) Abschnitte über das Kulturleben* in den Ländern ganz allgemein unter Einbeziehung und ausdrücklicher Nennung der Gemeinden<sup>103)</sup> (ggf. auch der Regionen), Gemeindeverbände und sonstiger privater und öffentlicher Kulturträger (z.B. Privatschulen, Kirchen). Zu denken wäre an ein erklärtes Bekenntnis zum „*kulturellen Trägerpluralismus*“ (kultureller Pluralismus der Länder nicht nur nach „außen“, zu den anderen Ländern und begrenzt zum Bund hin, sondern auch „nach innen“<sup>104)</sup>, z.B. den Regierungsbezirken (in Bayern, etwa Franken und Schwaben)).
6. *Spezielle Kulturaufgaben* wie Volks- und Erwachsenenbildung, Sport und Denkmalschutz<sup>105)</sup> etc. sollten hier (d.h. im Lande) jedenfalls ausdrücklich normiert werden, unbeschadet der sich aus dem „offenen Kulturkonzept“ ergebenden Unbestimmtheit der zu entwickelnden kulturellen Aufgaben (offene Kulturverfassung!).
7. *Erziehungsziele* „als“ Kulturinhalte und -ziele dürfen nur beispielhaft, d.h. nicht erschöpfend, normiert werden, und zwar i.S. einer Kultur des ganzen Volkes und für dieses ganze Volk. Sie sollten sich auch auf die (Aushandigung der) Verfassung (des Landes wie des Bundes) beziehen (vgl. Art. 29 S. 2 Verf. Baden von 1947, s. auch Art. 70 Verf. Hamburg, 1920).<sup>106)</sup>

103) Gemeindliche Kulturhoheit ist ein Kernbestandteil der kommunalen Selbstverwaltung. Einzelheiten in meinem Vortrag: Kulturpolitik in der Stadt - ein Verfassungsauftrag, 1979.

104) Zu eng sind darum Abschnitte wie „Bildung und Schule“ z.B. in Bayern (Art. 128 - 141). Besser wäre die - gegliederte - Ergänzung um „Kulturpflege“, „Kunst und Wissenschaft“, „Volksbildung und Sport“ etc. Richtig aber der gleichlautende 4. Abschnitt der WRV; denn ein „großer“ *genereller* Abschnitt „Kulturleben“ in der Verfassung des *Reiches* hätte die Substanz des Bundesstaates bzw. der Gliedstaaten berührt!

105) Zur Kulturverantwortung des Staates z.B. in Bezug auf die Pflege und den Schutz der Kulturdenkmäler auch H. MAURER, Denkmalschutz im kirchlichen Bereich, in: Autonomie der Kirche, Symposium für A. Füllkrug, 1979, S. 82 (83).

106) S. auch das Ausbildungsziel: Stärkung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Art. 26 Ziff. 2 S. 1 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1948). Insofern steckt in Art. 7 GG das „Erziehungsziel Grundgesetz“ - jedenfalls in seinen Ausprägungen Menschenwürde, Toleranz, freiheitlich-demokratische Grundordnung. Der „Wille zur Verfassung“ (K. HESSE) setzt ein Stück „Erziehung zur Verfassung“ (in der Schule) voraus, als bescheidener Teil einer „Erziehung des Menschengeschlechts“.

8. Die *kulturellen Freiheiten der Bürger* sollten im Lande sowohl allgemein als auch speziell geregelt werden, d.h. i.S. eines allgemeinen „Auffanggrundrechts“ (wie Art. 2 Abs. 1 GG) und spezieller kultureller Freiheiten auf schon bekannten Bereichen. Auf *Länderverfassungsebene* ist die *abwehrrechtliche Seite*<sup>107)</sup> um die *leistungsstaatliche Seite* zu ergänzen: d.h. kulturelle Förderungsaufträge sollten ausdrücklich verankert sein (z.B. Art. 140 Abs. 1, 2 BayVerf.). Vor allem ist das *Recht auf Zugang* eines jeden zur Kultur i.S. eines *kulturellen Teilhaberechts* (Art. 15 Abs. 1a Internationaler Menschenrechtspakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966); s. auch Art. 36 Schweiz. VE 1977, Art. 27 Ziff. 1 Allg. Erklärung der Menschenrechte von 1948) vorzusehen und auszugestalten. Es ist vom Pluralismusprinzip aus („offenes Kulturkonzept“) zu deuten und vom Verfahrensgedanken her zu effektivieren („culture in process“).

Die „Sache Kultur“<sup>108)</sup> gehört essentiell in die Verfassungen der Gliedstaaten eines Bundesstaates und (begrenzt!) der Bundesverfassung aufgrund folgender *verfassungstheoretischer Überlegung* (Insofern ist Föderalismus „Kulturföderalismus“ oder er ist nicht!):

Zwar wird sich nie eine volle Deckung zwischen Verfassung im formellen Sinne und Verfassung im materiellen Sinne erreichen lassen.<sup>109)</sup> Gleichwohl muß es Ziel einer Verfassungsgebung sein, das für das politische Gemeinwesen „Wichtige“ in der Verfassungsurkunde zu normieren.<sup>110)</sup>

Der den Bundesstaat kennzeichnende *Kulturauftrag der Länder* verlangt es, in ihren „Grundgesetzen“ ausdrücklich das Kulturverfassungsrecht zu regeln. Das widerspricht nicht dem „offenen Kulturkonzept“. Denn die konkurrierenden Länder bzw. ihre „rivalisierenden“ Verfassungstexte dienen ja gerade der kulturellen Vielfalt des Gesamtstaates. Freilich ist vor Überreglementierung und Überfrachtung zu warnen. Indes sollte durchaus mehr als im Durchschnitt der deutschen Länderverfassungen nach 1918 normiert sein.

107) S. noch MAUNZ, Die kulturelle Sicherheit des Bürgers, in: FS Apelt, 1958, S. 113 ff.

108) Vgl. den *Kulturbegriff des BVerfGE* 10, 20 (36 f.): „Versteht man unter Kultur die Gesamtheit der innerhalb einer Gemeinschaft wirksamen geistigen Kräfte, die sich unabhängig vom Staat entfalten und ihren Wert in sich tragen, so kann Kultur in diesem Sinne ihrem Wesen nach nicht staatlich ‚verwaltet‘ werden. Andererseits betrachtet es der moderne Staat als seine Aufgabe, die kulturelle Entwicklung der Gemeinschaft zu fördern und erfüllt darum auch in ständig wachsendem Maße kulturelle Verwaltungsaufgaben. Diesem Zweck dienen u.a. die Errichtung und Unterhaltung von Akademien, Forschungsanstalten, Hochschulen, Theatern und Museen. Zur Erfüllung seiner Aufgaben im Bereich der Kultur muß der Staat auch Gegenstände erwerben und unterhalten, die für die Kulturpflege unentbehrlich sind.“

109) Zum Problem STERN, Das Staatsrecht der BR Deutschland, Bd. 1, 1977, S. 59, 87 ff.

110) Vgl. noch Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG; s. auch Art. 39 Abs. 2 Verf. Lübeck (1920).

Die deutschen Länderverfassungen von 1946 ff. sind hier einen vorbildlichen mittleren Weg gegangen.<sup>111)</sup>

Kulturelle Freiheiten der Bürger, soweit es sich um *Abwehrrechte* handelt, sollten vom *Bund* normiert werden. Denn sie sind um des Mindestmaßes an bundesstaatlicher Homogenität willen erforderlich; auch eröffnen sie den Weg zum offenen Kulturkonzept der miteinander in „Sachen Kultur“ in Wettbewerb stehenden Länder.<sup>112)</sup> Im ganzen wird geschriebenes Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat zu *der* Garantie des Bundesstaatsprinzips und umgekehrt.

Materiell betrachtet gehört der kulturverfassungsrechtliche Bestand der Länderverfassungen zur Sache „Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat“.<sup>112a)</sup> Denn von diesen pluralen und offenen Gehalten her lebt auch die Gesamtverfassung. Was der Bund zugunsten der kulturellen Kompetenz und Potenz der Länder, ihrer Vielfalt und ihrem Wettbewerb, ihrer Geschichte und Innovationskraft „ausspart“, ist mehr als ein bloß „negatives“ Mosaik im „Kulturbild“ der Gesamtverfassung.<sup>113)</sup> Das gilt auch für das GG! Anders gesagt: Die Verfassung des Bundes lebt auch aus den kulturellen Gehalten der Verfassungen der Länder. Man darf nicht nur nach den Einwirkungen der Bundesverfassung auf die Länderverfassungen fragen (vgl. BVerfGE 1, 208 (232)), sondern auch nach deren Ausstrahlungen auf den Bund und seine Verfassung bzw. den Auswirkungen für ihn. Das vom Bund vorausgesetzte: die verfaßte kulturelle Vielfalt der Länder (ihre kulturelle Leistung) ist so gesehen von vornherein ein lebendiges Element der ganzen *Res publica* bzw. *eine* Schicht des Verfassungsrechts im Bundesstaat. Und die Kulturstaatsklausel ist teils geschrieben, teils ungeschrieben sein immanenter Bestandteil.

111) S. oben bei Anm. S. 26 ff.

112) Die auch von HESSE (AöR 98 (1973), S. 1 (13)) hervorgehobene „Chance politischer Vielfalt, des Experiments im engeren Bereich und des Wettbewerbs zwischen den Ländern“ ist vor allem Chance, Experiment und Wettbewerb im *kulturellen* Bereich!

112a) Zu Recht sieht PERNTHALER, Die Staatsgründungsakte der Österreichischen Bundesländer, 1979, S. 17 das „Bundesrecht ebenso wie die politische Autorität der Bundesorgane in gleicher Weise ununterbrochen von der Verfassungshoheit der Länder (mit)getragen wie das Landesrecht von der Verfassungshoheit der Länder“.

113) Wenn eine *Bundesverfassung* (durch Verfassungsänderung) spezielle Kulturkompetenzen (wie Denkmalschutz oder Wissenschaftsförderung) *ausdrücklich* den *Ländern* zuweist, so kann dies praktisch mehr als eine bloß formell „deklaratorische“ Teilbestätigung der Kulturhoheit der Länder sein: Dahinter verbirgt sich das Anliegen des Bundes, zur tatsächlichen Erfüllung bestimmter kultureller Aufgaben seitens der Länder zu „animieren“, ohne daß man schon von einer einklagbaren Pflicht der Länder sprechen dürfte: sie widerspräche gerade der Kulturhoheit der Länder. Ein Beispiel liefert die Schweiz: Art. 24 *sexies* BV, wonach der Natur- und Heimatschutz Sache der Kantone ist, wurde u.a. aufgenommen, „um die Kantone auf die große Bedeutung des Natur- und Hei-

2. Freilich ist bei allem Einsatz für die formelle Anerkennung von Kulturverfassungsrecht zu bedenken, daß es *Grenzen der Verrechtlichung* der „Sache Kultur“ gibt. Auch die „Kulturförderungsgesetze“ der (österreichischen) Länder<sup>114)</sup> haben sich vor einer legislativen Einschnürung der Kultur, besonders der Kunst, zu hüten und bisher gehütet. Vor allem durch die *pluralistische* Besetzung der Kulturbeiräte sowie die Einrichtung von *Verfahren* kann erreicht werden, daß das Recht die „Sache Kultur“ und die Freiheit der Kultur nicht auf dem (Um)Weg ihrer Förderung im Ergebnis einschränkt.

Bei all dem dürfen keine Illusionen entstehen: „Perfekter“ kultureller Pluralismus<sup>115)</sup> an jedem Ort ist weder möglich noch wünschenswert. Jedes Bundesland, jeder Kanton wird *seine* spezifischen kulturpolitischen Einfärbungen und Akzente (auch „Schwächen“!) haben und entwickeln müssen. Am einen Ort wird mehr „Hochkultur“, am anderen mehr „Volkskultur“ gefördert werden (auch der Austausch der Kulturschichten dürfte variieren). Aus alldem erwächst ein Stück der kulturellen Individualität und Identität der einzelnen Bundesländer und eben davon lebt ihre „Konkurrenz“ in Sachen Kultur.<sup>116)</sup> Zentralistische Kulturverwaltung,<sup>117)</sup> die kulturellen Pluralismen überall gleichermaßen haben möchte und entsprechend steuern würde, brächte ihn gerade in Gefahr.

---

matschutzes aufmerksam zu machen sowie sie anzuspornen, ihre eigenen Bestrebungen ‚auf diesem Gebiet‘ intensiver und wirksamer zu gestalten“. (Dazu m.N. HANGARTNER, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, 1974, S. 239.) Geht man von einem „materiellen“, „positiven“ Kompetenzverständnis aus (dazu EHMKE, Wirtschaft und Verfassung, 1961, S. 25 f., 29 ff, 111, 157, 194 f.; P. HÄBERLE, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 1970, S. 468 ff.), so kann indes auf Dauer aus solchen „bloß deklaratorischen“ Kompetenznormen in der Bundesverfassung für die *Länder* eine „Aufgabe“ werden (auch „ländergemeinrechtlich“). Aus der Bundesverfassung erwüchse ein „kultureller Garantiegehalt“ für bzw. gegen die Länder (zum „Garantiegehalt von Kompetenznormen“ z.B. PESTALOZZA, Der Staat 11 (1972), S. 161 ff. Auch hier zeigt sich, wie eng sich Bundes- und Landesverfassungen gerade im Kulturverfassungsrecht verschwistern. Zugleich ist diese Symbiose ein Argument für die Konstruktion der hier vorgeschlagenen *kulturstaatlichen Homogenitätsklausel* im Bundesstaat. (Dazu unten S. 59.) So sehr die Länder (und nicht der Bund) je für sich und im ganzen das Wesentliche zur Entfaltung des Kulturstaatlichen tun können und tun sollten: aus *ihrer* Praxis entsteht ein „Kulturstaatsbild“, das auch in die Kulturstaatsformel einer etwaigen Homogenitätsklausel ausstrahlt!

114) Dazu Inkurs II, unten S. 77 f.

115) Schon in sich eine „Contradictio in adjecto“! - Eingehend zur „freiheitlich-pluralistischen Kulturverfassung“: SCHLAICH, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972, S. 256 ff., der freilich auf das Staatskirchenrecht zielt, nicht auf den Bundesstaat.

116) Man denke an den „Kampf“ deutscher Kultur-Minister um die besten Künstler für ihre Opernhäuser.

117) In der Konsequenz des hier entwickelten föderalistisch gegliederten Kulturverfassungsrechts läge es, das Rundfunk- und Fernsehmonopol des Bundes in Österreich in Frage zu stellen: durch „Föderalisierung“ einerseits bzw. Teilprivatisierung (mindestens in experimentierender Weise) andererseits. Rundfunkfreiheit - eine Form der kulturellen Freiheit! - sollte im Bundesstaat jedenfalls *nicht nur* in der Hand des Bundes sein. Zur Diskussion um die „Regionalisierung“ des Rundfunks: 3. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1978), 1979, S. 41 f. - I.S. eines Zusammenhangs von Pluralismus und Föderalismus (bündischer Pluralismus): K. WEBER, in: ESTERBAUER/HERAUD/PERNTHALER (Hrsg.), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung, 1977, S. 51 (68).

## II. Kulturhoheit und Kulturpolitik der Länder

1. Auf dem Hintergrund dieses spezifisch kulturverfassungsrechtlichen Ansatzes gehört die *Kulturhoheit*<sup>118)</sup> zu jenem „Kern eigener Aufgaben“, der nach dem BVerfG (E 34, 9 (20)) als „Hausgut“ unentziehbar verbleiben muß, damit die deutschen Länder in ihrer Qualität als „Staaten“ erhalten bleiben. Kulturhoheit ist *verfaßte* Kulturhoheit, d.h. inhaltlich und funktionell erfaßbar. Nicht so sehr das „Hoheitsvolle“ als vielmehr der *Auftrag* ist ihr wesentlich. Sie ist ein Rahmenbegriff, erhält aber aus einem gemeinrechtlichen Vergleich des Kulturverfassungsrechts der (deutschen) Länder in Verbindung mit dem „offenen Kulturkonzept“ sowie dem „Trägerpluralismus“ nach innen (Gemeinden und Gemeindeverbände, öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalten, Kirchen, private Kulturverbände und -vereine etc.), aber auch „nach außen“ (Anerkennung der gleichen Kulturhoheit der konkurrierenden Länder!) Konturen und „Farbe“!

Im einzelnen können - aber nur beispielhaft - *herkömmliche* Materien und Funktionen dieser Kulturhoheit der (deutschen) Länder aus Verfassungen, Gesetzen und Staatshaushalten<sup>119)</sup> aufgezählt werden: Schulhoheit samt Erziehungszielen im Rahmen des GG, Kulturhoheit im Schul- und Hochschulbereich, in Sachen Volksbildung bzw. Erwachsenenbildung (auch Kindergärten!), in Pflege von Wissenschaft und Kunst (Museen, Theater, Musikschulen, Opern), - auch Sport -, Privatschulsubventionierung, Leistungen im Bereich des Staatskirchenrechts, Denkmalschutz, Rundfunk, Fernsehen und Film etc. sowie Bereiche kultureller Teilhabe der Bürger. Es muß jedoch Offenheit auch für *neue* Bereiche und (experimentell zu erschließende) neue Inhalte staatlicher Kultur, „hoheit“ garantiert sein. Das viel zitierte „kulturelle

---

118) Aus der älteren Literatur zur Kulturhoheit der Länder vor allem: MAUNZ, Die Kulturhoheit der deutschen Länder, in: SÜSTERHENN (Hrsg.), *Föderalistische Ordnung*, 1961, S. 83 ff.; ders., Die Abgrenzung des Kulturbereichs zwischen dem Bund und den Ländern, in: FS Gebh. MÜLLER, 1970, S. 257 ff.; H. WENKE, Die Kulturverwaltung im Verhältnis von Bund und Ländern, in: FS NAWIASKY, 1956, S. 269 ff.; OPPERMAN, Kulturverwaltungsrecht, 1969, S. 596, versteht Kulturhoheit als „Sammelausdruck für die verschiedenen Befugnisse, die dem Staat heute unzweifelhaft im kulturellen Raum zufallen“, (zunächst einmal „eindeutige Präponderanz zugunsten der Gliedstaaten“). Auch die österreichische Lehre verwendet den Begriff „Kulturhoheit“, dazu auch m.w. N. PERNTHALER, *Raumordnung und Verfassung*, Bd. 1, 1975, S. 196, 137. - Auch in der Schweiz wird „substantielle Eigenständigkeit der Kantone“ zum „Konstituens“ des Bundesstaates gerechnet: vgl. SALADIN, Sonderheft ZSR 97 (1978), S. 407 (423 ff.); ders. ebd., S. 415 f. zum Leitbild der Kommission: „Staat der integrierten (historisch-geographisch-kulturellen) Vielfalt“.

119) Hinweise gibt auch die Einrichtung der vier Ausschüsse im Rahmen der dt. Kulturministerkonferenz: Schulausschuß, Kunstausschuß, Hochschulausschuß und Ausschuß für Auslandsschulwesen, dazu H. SCHNEIDER, *VVDStRL* 19 (1961), S. 1 (11).

Erbe“<sup>120)</sup> ist nur *eine* Dimension; die kulturellen Möglichkeiten in der Zukunft bilden die andere, nicht minder wesentliche. Nur dann kann von „Offenheit“ des und Pluralismus im Kulturverfassungsrecht<sup>121)</sup> die Rede sein.

„Kulturhoheit“ der Länder versteht sich von vornherein als (staatliche) Kompetenz zur Erfüllung von *Kulturaufgaben*. Kompetenz ist hier wesentlich mehr als ein bloß formaler Begriff: Die Länder als „Kulturstaaten“ haben von Verfassungen wegen (d.h. von ihrer eigenen Verfassung *und* der Bundesverfassung wegen!) den *Auftrag*, Kultur zu vermitteln, anzuregen, zu „erfinden“, zu unterstützen und z.T. selbst zu leisten. Sie haben z.B. täglich neue Aufgaben als solche zu erkennen und zu fördern (Filmförderung).<sup>122)</sup> Dieser Kulturauftrag ist Teil ihres allgemeinen Gemeinwohlaufrags,<sup>123)</sup> blieb aber in der heutigen Diskussion meist hinter dem Sozialstaatsauftrag (und der Fixierung auf die Wirtschaft) verdeckt.<sup>124)</sup> Hierher gehört auch die kulturorientierte „Rundfunkversorgung“ (vgl. Art. 4 Abs. 1 Gbayr. Rundfunk, BayGVBl. 1973, S. 563). Kulturelle Höchstleistung von Bürgern erst macht den Kulturstaat (vgl. Art. 18 WRV).

Erfüllung der Kulturaufgaben geschieht in *prozessualer* und *materieller* Hinsicht: Zum Prozessualen gehören z.B. das Verfahren parlamentarischer Beratung über den Etat des Kultusministeriums eines Landes oder über den Kulturetat einer Kommune, aber auch die Prozeduren<sup>125)</sup> der Verleihung von „Staatspreisen“. Zur materiellen Seite des Kulturauftrags gehört die Konkretisierung verfassungsrechtlicher Leitziele, Aufträge etc. im Kulturbereich. Pflege kultureller Güter, Erfüllung von und Suche nach Kulturaufgaben ist sowohl retrospektiv (historisch) als auch prospektiv (zukunftsorientiert): Pflege und Vermittlung kulturellen Erbes und das Sich-offen-halten für neue kulturelle Güter („offenes Kulturkonzept“, Öffnung für Kreativität).

Dieser zwar offene, aber mit einem *substantiellen* Gehalt der Kulturhoheit der Länder operierende Ansatz hat keineswegs bloß akademische Bedeutung: Die Einrichtung von „Gemeinschaftsaufgaben“ im kulturellen Felde, vor allem

120) Z.B. Präambel MRK (1950): „gemeinsames Erbe aus geistigen Gütern“. Präambel des Europäischen Kulturabkommens vom 19. 12. 1954 (BGBl. 1955 II, S. 1128): „Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden ...“, Art. 1, 5 ebd.: „kulturelles Erbe Europas“.

121) Dazu auch SCHLAICH, aaO., S. 256 ff.

122) S. etwa die Bayr. Filmpreise von 1979/80 (FAZ vom 21. 1. 1980, S. 21). Bayern zahlt seit 1978 als erstes Bundesland jährlich 800.000,- DM für Projektförderungen der Filmförderungsanstalt (FAZ ebd.).

123) Zum Gemeinwohlaufrag: P. HÄBERLE, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 1970.

124) Symptomatisch ist etwa die magere Kommentierung des Art. 3 Bayr. Verfassung zum „Kulturstaat“ in: MEDER, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 1978, Rd.Nr. 21 zu Art. 3 (13 1/2 Zeilen!).

125) S. auch die Prozeduren im Europäischen Kulturabkommen 1954 (aaO.).

des Hochschulneubaus (Art. 91 a Abs. 1 Ziff. 1 GG),<sup>126)</sup> hat die Frage nach ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit (Art. 79 Abs. 3 GG) (Einbruch in die herkömmliche Kulturhoheit der Länder) aktuell werden lassen.<sup>127)</sup>

Schon früher stellte sich angesichts der Fülle von Verträgen zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat<sup>128)</sup> die Frage, welche Grenzen die „horizontale Selbstkoordinierung“ der Länder im kulturellen Bereich habe.<sup>129)</sup> MaW: Sie *kann* Wegbereiter von kulturellen Kompetenzen des Bundes werden (wie im Hochschulbereich).<sup>130)</sup> Sie ist aber nicht in jedem Fall ein Widerspruch zur Kulturhoheit der Länder. Derzeit sind (noch) keine Entwicklungen sichtbar, die einen verfassungswidrigen Einbruch in die Kulturhoheit der deutschen Länder, genauer in Kernbereiche ihres Kulturverfassungsrechts erkennen lassen. Doch sind die deutschen (Kultur)Länder z.B. angesichts der Diskussion um eine Bundeskompetenz für einheitliche Schulabschlüsse u.ä. immer wieder gefordert und herausgefordert. Gerade im kulturellen Bereich<sup>131)</sup> können Verfassungsnormen auf Dauer nur begrenzten Schutz geben. Vieles hängt vom *eigenen Kulturwillen* der Länder ab, von ihrer Phantasie, Gestaltungskraft und Vitalität, aber auch von ihrer Kompromißfähigkeit.

126) Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (Art. 91 b GG) kommentiert LAUFER, Der Föderalismus in der BR Deutschland, 1974, S. 118: „Der gesamte kulturelle Bereich, der nach der Kompetenzverteilung des GG in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder gehört, jedoch zu einem immer engmaschigeren Netz von Beziehungen zwischen den Ländern und zwischen dem Bund und Ländern geworden ist, sollte wenigstens für die Globalplanung verfassungsrechtlich institutionalisiert werden.“

127) Vgl. etwa VON MÜNCH, VVDStRL 31 (1973), S. 51 (76 ff.). - S. auch FROWEIN, ebd., S. 13 (41 ff.); aus der Diskussion: SOELL, ebd., S. 116 (119 f.). - In der Schweiz scheiterte eine Verfassungsrevision, die darauf abzielte, in Art. 27 das Bildungswesen zur gemeinsamen Aufgabe von Bund und Ländern zu machen, dazu: SALADIN, VVDStRL 31 (1973), S. 95.

128) Dazu H. SCHNEIDER, VVDStRL 19 (1961), S. 1 (11) für Absprachen im kulturellen Bereich (Kultusministerkonferenz!); s. auch die Systematisierung der Abkommen über wissenschaftliche Forschungseinrichtungen, Ausbildungsstätten, Schulabkommen, Prüfungsämter und -ausschüsse, Rundfunk, Fernsehen, Film, bei H. SCHNEIDER, ebd. S. 35 bzw. 69 ff.; vgl. auch BVerwGE 22, 299 (305 ff.) betr. das ZDF. - Allgemein zur Selbstkoordinierung der Länder vgl. das TROEGER-Gutachten, 2. Aufl. 1966, Nr. 36 ff., dort auch (Nr. 43) ein eher beiläufiger Hinweis auf die „kulturelle Entwicklung“.

129) Existenz und Wirken der deutschen Kultusministerkonferenz sind keine Widerlegung, sondern Ausdruck der Kulturhoheit der Länder. Das Einstimmigkeitsprinzip sorgt dafür, daß die Kulturhoheit nicht unterlaufen wird. Die die Grenzen der Gliedstaaten im Bildungswesen übergreifende Tätigkeit der Konferenz wie Empfehlungen, Staatsverträge und sonstige Formen der Selbstkoordinierung lassen noch genug Raum für „eigenwilliges“ kulturelles Handeln der Länder. Und jedes Land bringt ja in diese Selbstkoordinierung seine kulturellen Ziele ein. - Eine gute Darstellung der Ständigen Konferenz der Kultusminister sowie des Wissenschafts- und Bildungsrates bei LAUFER, Das föderative System der BR Deutschland, 2. Aufl. 1974, S. 115 ff.

130) Zur Gemeinschaftsaufgabe „Neubau und Ausbau wissenschaftlicher Hochschulen“ und Förderung von Forschungseinrichtungen außerhalb der Hochschulen: TROEGER-Gutachten, 2. Aufl. 1966, Nr. 143 f.

131) Der ausgeprägte Schweizer Föderalismus ist besonders kulturell begründet, vgl. zuletzt SALADIN, Verfassungsreform und Verfassungsverständnis, AöR 104 (1979), S. 345 (367): „Die Schweiz ist ... verschiedenen Kulturkreisen zugehörig ... Schweizerische Bundesstaatlichkeit ist mehr als diejenige eines anderen europäischen (oder amerikanischen) Landes in tatsächlicher - sprachlicher, kultureller, religiöser, geographischer, sozio-ökonomischer - Vielfalt begründet.“

Möglichkeiten und Grenzen, neue Gebiete und Verluste kultureller Kompetenz und Potenz auf Seiten der Länder müssen allseits und regelmäßig neu geprüft werden: von der Wissenschaft und von der Politik.

Eine „Verlustliste“ der deutschen Länder an Kulturhoheit seit 1949 hätte jetzt etwa Art. 74 Ziff. 13, 91 a und b GG zu nennen (s. auch Art. 72 Abs. 2 Ziff. 3 GG) und in einer qualitativen *Gesamtbetrachtung* zu bewerten. Zu fragen wäre auch, wo und in welchen Initiativen die Länder sich als „Kulturstaa-ten“ neu ausweisen oder ob der Bund letztlich doch immer weiter vordringt (z.B. auch kulturell).

Erst nach einer solchen wirklichkeitswissenschaftlichen, speziell hier kulturwissenschaftlichen Bestandsaufnahme läßt sich die Grenze andeuten, die die Kulturhoheit der Länder *substantiell* umschreibt: bei aller „Offenheit“ des Kulturkonzeptes. Die zuletzt durch Art. 79 Abs. 3 GG geforderte Sicherung der Kulturhoheit der Länder wird in der hier vertretenen *kulturverfassungsrechtlichen Bundesstaatstheorie* unabdingbar.<sup>132)</sup> Die kulturellen Materien und Funktionen der (miteinander konkurrierenden) Länder sind als *Balance* zur egalitären sozialen Demokratie unverzichtbar. Sie sichern ein Stück Funktionenteilung zwischen Kulturstaat und Sozialstaat, wobei diese Staatsziele nicht etwa grundsätzlich gegeneinander ausgespielt werden dürfen. *Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat wird zu einer Garantie der Freiheit im Sozialstaat!* Die viel zitierte Rechtfertigung des Bundesstaates aus der Gewaltenteilung wird vor allem durch das plurale, gegliederte, mehrschichtige Kulturverfassungsrecht eingelöst.

Zwar mag der Sinn des Bundesstaatsprinzips<sup>133)</sup> weniger in der Entfaltung (m.E. freilich nicht zu unterschätzender!) regionaler Einheiten als in einer zusätzlichen Sicherung der Freiheit gesehen werden<sup>134)</sup>; indes liegt heute das wesentliche Stück Freiheitssicherung eben in der *kulturellen Freiheit der Bürger*,

132) Zum „Kulturstaat“ und „Kulturverfassungsrecht“ erste Hinweise in meiner „Verfassung als öffentlicher Prozeß“, 1978, z.B. S. 85 Anm. 124 („Kulturföderalismus“); ferner S. 141, 152, 276 Anm. 26, 345, 587 f., 615 ff. Erste bundesstaatstheoretische Ansätze in meiner Besprechung des Buches von RONELLENFITSCH, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, 1975, in: DVBl. 1977, S. 869 f., sowie von SIEGRIST, Die schweizerische Verfassungsordnung ..., in: DVBl. 1980, S. 576.

133) Das hier entworfene Konzept des „kulturverfassungsrechtlichen“ oder „kulturellen Bundesstaats“ hat sprachlich und sachlich einen bislang erfolgreicherem „größeren Bruder“ im „sozialen Bundesstaat“ (KÖTTGEN, Der soziale Bundestaar, in: Festgabe für Muthesius, 1960, S. 19 ff., läßt das Kulturelle noch anklingen, ebd. S. 29 f.; sein Aufsatz eröffnet aber wohl die vorherrschende Phase betont sozialstaatlichen Bundesstaatsverständnisses in der BR Deutschland der 60er und 70er Jahre).

134) So EKK. STEIN, Staatsrecht, 6. Aufl. 1978, S. 283.

die in der *Kulturhoheit der Länder* im Bundesstaat<sup>135)</sup> ihr optimales Pendant findet, weil nur so jene Vielfalt an Initiativen<sup>136)</sup> und „kulturellen Kristallisationen“ bzw. Objektivationen lebt, welche die egalitäre Sozialstaatlichkeit und Massendemokratie erträglich macht und Raum für Individuelles läßt. Von der kulturellen Freiheit der Bürger und der kulturellen Kompetenz der Bundesländer aus wird auch jener *reale* Pluralismus möglich, auf dem „politische Kultur“ gedeihen kann. Jedenfalls gilt dies nach aller Erfahrung für Deutschland. Kulturelle Freiheit der Bürger und kulturelle Kompetenz der Gliedstaaten gehören zusammen! Zugespitzt: Keine kulturelle Freiheit und Sicherheit der Bürger ohne kulturelle Kompetenz der - miteinander konkurrierenden und den Bund als Kulturstaat begrenzt haltenden - Gliedstaaten als solcher!

Bei dieser spezifisch kulturverfassungsrechtlichen Deutung des Bundesstaates erweist sich der Begriff „Bundesstaat“ als zu eng. Denn durch die Forderung nach einem kohärenten verfassungsrechtlichen Abschnitt über die „Kulturordnung“ in den *Länderverfassungen* (Kulturstaatsklauseln, Kulturhoheit, Erziehungsziele, kulturelle Grundrechte und Verfassungsaufträge etc.), nach *begrenzten* kulturverfassungsrechtlichen Normierungen in der *Bundesverfassung* (sektorale Kompetenzen des Bundes wie auswärtige Kulturpolitik bzw. kulturelle Freiheiten der Bürger) wird nicht nur der Staat, sondern auch das soziale Leben im ganzen geprägt; zumal wenn man folgende (länderbezogene) *Kulturstaatsklausel* in der *Homogenitätsbestimmung* bejaht:<sup>137)</sup>

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

Darum auch das Wort von der „*Kulturverfassung*“ anstelle des „*Kulturstaates*“. Der kulturwissenschaftliche Ansatz macht dies vollends deutlich. Dann wird es aber auch richtig, vom „Bundesstaatsprinzip“ als einer „aktiven“,<sup>138)</sup> weit über den im engeren Sinne staatlichen Bereich hinaus-

135) Treffend BVerfGE 6, 309 (346 f.): „... föderalistischer Aufbau der Bundesrepublik, in dem die Kulturhoheit, besonders aber die Hoheit auf dem Gebiete des Schulwesens, das Kernstück der Eigenständigkeit der Länder ist“. - Teilstück ist die Rundfunkhoheit.

136) Ansätze bei LAUFER/PILZ, in: LAUFER/PILZ (Hrsg.), *Föderalismus*, 1973, S. 9: „Durch den Föderalismus werden eine Vielzahl wirtschaftlicher, kultureller und politischer Zentren gewährleistet und eine regionale Strukturierung des Systems ermöglicht“. Im übrigen enthalten diese „Studientexte zur bundesstaatlichen Ordnung“ „international bekannter Autoren“ leider nur punktuelle Äußerungen zur kulturellen Dimension: so bei MCWHINNEY, S. 61 f., 67 f., LAUFER, S. 85, HRBEK, S. 250, 254; das Sachregister (S. 408) kennt nur das Schlagwort „Kulturbereiche“ mit einer Fundstelle: S. 61!

137) Ein Verweis auf die *Bundesverfassung* im Kontext der *Kulturstaatsklausel* ist gerade nicht möglich, weil der Bund der Länder wegen kompetenzmäßig kein voll ausgebauter Kulturstaat sein kann!

138) Vgl. das TROEGER-Gutachten, 2. Aufl. 1966, Nr. 77 (S. 20): „aktives Staatsprinzip“.

führenden „Lebensform“ zu sprechen. Die Sache Kultur - jetzt genuiner Gegenstand verfassungsrechtlicher Normierungen und als immanenter Bestandteil des „Bundesstaates“ ausgewiesen - greift über den *Zentralstaat* und die *Gliedstaaten* weit hinaus in die Gesellschaft hinein. Das unterstreicht die Bedeutung von „Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat“ und steigert die Verantwortung aller bei seiner politischen und wissenschaftlichen Ausgestaltung.

2. Die Kulturhoheit der Länder bewährt sich in *Kulturpolitik* als weiterem Kern der Eigenstaatlichkeit. Zur Kulturpolitik in diesem Sinn gehören nicht zuletzt Einrichtungen wie der „Hessentag“ in Hessen, der „Verfassungstag“ in Bayern<sup>139)</sup> oder der „Westfalentag“ in Nordrhein-Westfalen, wobei die verschiedenen Schichtungen der Kultur sichtbar werden (sollten). Nicht minder bedeutsam sind Kulturpreise einzelner Regionen wie der „Rubenspreis“ der Stadt Siegen (Preisträger ist z.B. HARTUNG!). Hier können sich regionale Zusammenhänge (Geburt RUBENS' in Siegen!) und Weltdimensionen (RUBENS als Teil der Weltkultur!) verbinden. Wichtig ist, daß die Gliedstaaten, die Regionen oder ähnliche Gebilde wie der beispielhaft wirkende Landschaftsverband „Westfalen-Lippe“ sowie die Kommunen *Kulturwillen* aufbringen<sup>140)</sup>, einen kulturpolitischen „*élan vital*“: Zur Sicherung des freien Kerns ihrer kulturellen Aktivität.

Beispiele für Erfindungsreichtum hinsichtlich kultureller Aktivitäten der Gliedstaaten finden sich fast täglich. So „parallel“, wirklich oder scheinbar koordiniert vieles im Kulturverfassungs- und -verwaltungsrecht läuft, so Vielfältiges geschieht im kulturpolitischen Alltag: so etwa jetzt das Bemühen der Bayrischen Staatsregierung, gemäß Art. 141 Abs. 1 S. 3 Bayr. Verfassung (Verhütung der Abwanderung deutschen Kulturguts ins Ausland) den Ankauf der Oettingenschen Bibliothek zu sichern<sup>141)</sup>, oder die neuen Wege der Hansestadt Bremen zur Arbeitsbeschaffung für Künstler.<sup>142)</sup>

139) Zum Bayrischen Verfassungstag 1977, s. z.B. Bayerns Spiegel 1977, S. 5/6. Zu „Region und Kulturpolitik am Beispiel Bayerns“: H. MAIER, in: ESTERBAUER, Regionalismus, 1978, S. 123 ff., dort auch zur (begrenzten) „bayrischen Kulturhoheit im Bereich der Außenbeziehungen“ (S. 125 f.).

140) Von „Erziehung zum Föderalismus“ spricht in Bezug auf die BR Deutschland zu Recht: LAUFER, Der Föderalismus der BR Deutschland, 1974, S. 156 f.

141) Vgl. FAZ vom 25. 1. 1980, S. 25. S. auch SZ vom 2./3. Febr. 1980, S. 23: „Buchhandel mit Oettingen perfekt“. Bekannt sind die (3.) „Rieser Kulturtage“ (1980) als Bsp. länderübergreifenden Kulturschaffens.

142) SZ vom 25. 1. 1980, S. 12: „Kunst als öffentlicher Dienst“? S. auch das von der Hamburger Kulturbehörde beschlossene neue Modell zur Literaturförderung, das „Pilotfunktion für die Bundesrepublik haben kann“ (FAZ vom 30. 1. 1980, S. 25). S. auch die „Hamburger Schülerhilfe“, die älteste Institution dieser Art (vgl. FAZ vom 1. 2. 1980, S. 8). Insofern ließe sich sagen, der kulturverfassungsrechtliche Bundesstaat sei „creative federalism“ (Ausdruck aus den USA mit dort freilich anderem Sinn: dazu EHRINGHAUS, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, 1971, S. 57).

3. Die hier vorgeschlagene *kulturverfassungsrechtliche* bzw. *kulturwissenschaftliche Bundesstaatstheorie* entfaltet sich jenseits der gängigen Unterscheidung zwischen „historisch-emotionalem“ oder „rational-effizientem, pragmatischem“ Bundesstaatsverständnis<sup>143)</sup>. Sie lebt aus der Vielfalt der Kultur, d.h. sie ist - wie diese - *sowohl* „emotional“ und „zukunftsorientiert“ *als auch* „traditional“, „pragmatisch“ und „rational“. Die Euphorie in Bezug auf wirtschaftliche Effizienz, „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, sozialstaatliche Egalisierung, leistungsfähiges Großraumdenken, wie sie nicht zuletzt durch das TROEGER-Gutachten gefördert wurde, ist seit einigen Jahren einer skeptischeren Betrachtung gewichen. So hat auch die Euphorie in Bezug auf die „Gemeinschaftsaufgaben“ in Deutschland merklich nachgelassen. Und: es gibt Rationalität und Effizienz auch im *kulturellen* Aufgabenbereich!

Freilich stand eine Kumulation von *zwei* verfassungsdogmatischen Defiziten bislang der konsequenten Entfaltung eines kulturverfassungsrechtlichen Bundesstaatsverständnisses mit kulturwissenschaftlichen Arbeitsmethoden negativ entgegen: Einerseits blieb das Kulturverfassungsrecht (speziell vom Staatskirchenrecht abgesehen) bisher „unterbelichtet“, andererseits wurde die Bundesstaatstheorie nicht auf ihre „Reserven“ und Potenzen in eben diesem vielgliedrigen Kulturverfassungsrecht genügend aufmerksam. Beides sollte sich jetzt ins Positive wenden - und steigern. Selbstbewußte, vitale Kulturpolitik der deutschen Länder, wie sie unter dem GG ja durchaus geleistet wird, aber auch die „Vorformen“ von Bundesstaaten, die sich in Spanien, vielleicht auch Belgien, jedenfalls aber in Regionalisierungsstrukturen (z.B. Italiens) abzeichnen<sup>144)</sup>, sind ermutigende Stationen auf diesem nicht nur auf Deutschland beschränkten Weg zum „kulturverfassungsrechtlichen Bundesstaat“<sup>144a)</sup>.

143) Dazu etwa HRBEK, in: LAUFER/PILZ (Hrsg.), *Föderalismus*, 1973, S. 222 (225 f.); s. auch LAUFER, ebd., S. 133. Ein Hinweis auf die kulturelle Vielgestaltigkeit aber bei LAUFER/PILZ, ebd., S. 9.

144) Charakteristischerweise ist der Beitrag von HÉRAUD, *Ethnischer Föderalismus*, in: ESTERBAUER/HÉRAUD/PERNTHALER (Hrsg.), 1977, S. 73 ff. tendenziell ebenso kulturwissenschaftlich gearbeitet wie die Aufsätze von LIÉNARDY, *Auf dem Weg zum Föderalismus in Belgien*, ebd. S. 129 ff. (131 ff.) und von A. CHITI-BATELLI, ebd., S. 165 ff. (für Italien).

144a) Fragwürdig ist der sog. „Mängelbericht“ der Bundesregierung (BT-Drs. 8/1551 vom 23.2.1978), der immer wieder die „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse beschwört, eine Problemlösung aber nur durch GG-Änderung für möglich hält. Bemerkenswert ist der knappe Vergleich mit ausländischen Bundesstaaten (Nr. 386 ff.) und der Materialienanhang. Treffende Kritik bei KLOEPFER, ZRP 1978, S. 121 ff.

## Inkurs I: Art. 29 GG („Neugliederung“) in kulturwissenschaftlicher Sicht

Ein Beispiel für spezifisch kulturverfassungsrechtliche Arbeit am und im Bundesstaat liefert die Interpretation und Anwendung des Art. 29 GG im ganzen, nicht nur seines Absatzes 1 S. 2 n.F. („kulturelle Zusammenhänge“): Denn zu den Begriffen des S. 1 n.F. („Leistungsfähigkeit“, „Aufgaben“ etc.) gehört *von vornherein* die Sache Kultur; die den Ländern „obliegenden Aufgaben“ sind nicht zuletzt kulturstaatliche Aufgaben, ihre „Leistungsfähigkeit“ ist kulturelle Leistungsfähigkeit!

Das kulturverfassungsrechtliche Defizit bzw. die Hilflosigkeit, mit der Art. 29 GG im ganzen und in seinen Teilen meist kommentiert wird (vor und nach seinen Änderungen), ist symptomatisch. Die einzigartige Chance, speziell hier über den im engeren Sinne juristischen Ansatz hinauszukommen, wird bisher zu wenig wahrgenommen. Die ganze Breite und Tiefe eines kulturwissenschaftlichen Ansatzes ist selbst im *Luther-* und im *Ernst-Gutachten* (1955 bzw. 1973) nur begrenzt sichtbar,<sup>145)</sup> und die dürftige Rezeption dieser Vorarbeiten in der juristischen Kommentarliteratur zeigt, wie wenig diese in der Lage ist, die „Sache Kultur“ bundesstaatsspezifisch zu behandeln. Schon speziell der verfassungsrechtliche Begriff „kulturelle Zusammenhänge“, erst recht Art. 18 WRV (Dienst an der „kulturellen Höchstleistung des Volkes“), aber auch Art. 29 GG insgesamt nötigen die Verfassungsrechtswissenschaft, sich der reichen Fülle, Komplexität, Offenheit bzw. Dynamik und darin auch den Schwierigkeiten des Kulturbegriffs - und des Art. 29 GG im ganzen<sup>146)</sup> - zu stellen und sich die Arbeitsmethoden der

145) Einzelheiten unten S. 63 ff. LAUFER, Der Föderalismus in der BR Deutschland, 1974, S. 133, spricht in Bezug auf die ersten Richtbegriffe des Art. 29 Abs. 1 S. 1 GG („landmannschaftliche Verbundenheit“ etc.) zu eng von „historisch-emotionaler Föderalismusauffassung“ (ähnlich HRBEK, in: LAUFER/PILZ (Hrsg.), Föderalismus, 1973, S. 222 (249)); er versucht nicht, den „kulturellen Zusammenhängen“ eine zukunftsorientierte und auch rationale Dimension zu geben.

146) Die Umstellung, die der verfassungsändernde Gesetzgeber in Art. 29 Abs. 1 GG vorgenommen hat - in der alten Fassung (1949) und auch noch 1969 stand „kulturelle Zusammenhänge“ in S. 1, die Aufgabenklausel in S. 2 (vgl. die Gegenüberstellung der Texte von 1949 und 1969 bei HRBEK, aaO, S. 311, 312 bzw. die Neufassung seit 1976) - ist kein Argument gegen die hier vertretene „kulturverfassungsrechtliche“ Bundesstaatskonzeption. Zwar gibt es differenziertere Nah- und Fernwirkungen von (entsprechend interpretierten) Verfassungsänderungen, doch ist hier die Aufgabenklausel (jetzt in S. 1) als eine immanente Bezugnahme auf die Kulturkompetenz und -potenz der Länder zu interpretieren, was immer die Motive für die Vertauschung der Sätze 1976 gewesen sein mögen: vermutlich die Euphorie zu eng verstandenen sozialstaatlichen Effizienzdenkens und eines Begriffs von Leistungsfähigkeit, der nur an „Verwaltungskraft“ und „Wirtschaftlichkeit“ dachte! HRBEK kommentiert (aaO., S. 254) wenigstens, Bundesinnenminister GENSCHER habe in dem Neugliederungsauftrag für die Bundesregierung Landmannschaft, Geschichte und Kultur „nicht einmal erwähnt“.

Kulturwissenschaften zu integrieren. Dies kann im folgenden nur tendenziell versucht werden. Der funktionellrechtliche Aspekt spielt dabei eine nicht geringe Rolle.<sup>147)</sup>

### 1) Der primär kulturverfassungsrechtliche Ansatz

Wenn die Möglichkeit zu und Wirklichkeit von kultureller Individualität für jeden Gliedstaat im Sinne der bisherigen Überlegungen wesentlich ist, so rückt der - rein textlich in Art. 29 Abs. 1 S. 1 aF bzw. S. 2 nF im Vergleich zu Art. 18 WRV zurücktretende (oder zurückgestufte) - Begriff der Kultur („kulturelle Zusammenhänge“)<sup>148)</sup> in die Mitte des Art. 29 GG im ganzen. Gewiß leben die Gliedstaaten nicht von „kultureller Vielfalt“ allein: „Wirtschaftliche Zweckmäßigkeit“, „Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung“ besitzen ihre relative Bedeutung; sie machen als Teilfaktoren ihrerseits „einen Staat“<sup>149)</sup>, aber sie „machen“ ihn *nicht allein!* Die gewaltenteilende, bundesstaatsgliedernde kulturelle Vielfalt ist der zentrale Gesichtspunkt.

147) Die Literatur weist zu Recht darauf hin, daß Art. 29 Abs. 1 GG „weitgehende Beurteilungs-“ bzw. Entscheidungsspielräume enthalte (MAUNZ/HERZOG, in: MAUNZ/DÜRIG/HERZOG/SCHOLZ, K., Rd.Nr. 23 zu Art. 29; VON MÜNCH, GG-Kommentar, Bd. 2, 1976, Nr. 17 zu Art. 29). Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Art der Begriffe und der Fassung der Norm einerseits sowie der funktionellrechtlichen Zuweisung an bestimmte Entscheidungsträger andererseits. Die Kommentatoren arbeiten zu sehr nur aus der Perspektive des Richters, der *Kommentar* hat jedoch hier eine z.T. weitere Aufgabe: Er muß auch der politischen Praxis des Art. 29 GG, d.h. etwaigen Neugliederungsverfahren (als Teil öffentlicher Prozesse) Wege weisen: dem Bundesgesetzgeber ebenso wie dem Volk (Abs. 2 - 6 des Art. 29 GG). Auch wäre nach der positiven Funktion von Widersprüchen innerhalb des Zielbündels zu fragen.

148) Das Defizit der Literatur in Bezug auf den Kulturstaatsgehalt in Art. 29 GG Abs. 1 S. 1 (n.F.) (das ERNST-Gutachten (Nr. 93 - 100) erwähnt ihn nicht, wohl aber den „sozialen Rechtsstaat“ (Nr. 99), von „Kultur“ ist in diesem Zusammenhang nur negativ die Rede: „Milderung des kulturellen Leistungsgefälles“ (Nr. 104)), die Ausrichtung an dem Wenigen, bereits Veröffentlichten, ist ein Zeichen der Ratlosigkeit, aber auch der Schwierigkeit beim Umgang mit dem Begriff „kulturelle Zusammenhänge“. Charakteristisch ist der Rückgriff auf das LUTHER-Gutachten und die dortige Bezeichnung „Richtbegriffe“ (LUTHER-Gutachten, aaO., S. 21), welcher Begriff weniger juristisch judizierbaren Gehalt als relative Unverbindlichkeit als Konnotation hat. Evident wird diese Struktur des Begriffs z.B. bei VON MÜNCH, der von einem „Mosaikbegriff“ aus „vielen (!) schwammigen Einzelteilen“ spricht (aaO., Rd.Nr. 19 zu Art. 29 GG). Die „Sperrigkeit“ des Begriffs für die übliche juristische Arbeit, die ihn dem subsumtionstheoretischen Zugriff weitgehend entzieht, wird auch von anderen Autoren betont (vgl. etwa MAUNZ/HERZOG, aaO., Rd.Nr. 20 f. zu Art. 29 GG: „Unbestimmtheit“, Unklarheit des Verhältnisses von „geschichtlichen“, „kulturellen Zusammenhängen“ und von „landsmannschaftlicher Verbundenheit“, oder LUTHER-Gutachten, S. 21 („fehlende juristische Konkretheit“)). MAUNZ/HERZOG (Rd.Nr. 21), betonen darüber hinaus auch Widersprüche, sei es in den einzelnen Richtbestimmungen, sei es zwischen den einzelnen Begriffen.

149) Der spätere Zusatz zu Art. 29 Abs. 1 aF („Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung“) führt auf das Problem, inwieweit durch eine (selbst kleine) Verfassungsänderung die ganze Gestalt einer Verfassungsnorm andere Inhalte gewinnen kann. Diese Frage der „interpretierten Verfassungsänderung“ kann hier nicht weiter verfolgt werden. Zur interpretierten Verfassungsänderung: mein Sammelband „Verfassung als öffentlicher Prozeß“, 1978, S. 147, Fn. 122.

punkt. „Kultur“ ist also aus ihrer textlich bloß nebensätzlichen (und scheinbar nebensächlichen) Bedeutung ins Zentrum des Art. 29 GG zu rücken. Anders formuliert: Art. 29 Abs. 1 GG ist nicht nur in Satz 2, sondern schon in Satz 1 (nF) auch als („verdeckte“) Kulturstaatsklausel („Aufgaben“) zu lesen. Dabei kann der Rückblick auf Art. 18 WRV hilfreich sein: Es geht um den Dienst an einer „kulturellen Höchstleistung“, jedenfalls um ein Optimum an Kultur. Art. 29 GG ist so gesehen ein Herzstück des deutschen Bundesstaates als Kulturstaat, so wenig politisch er bislang geworden ist und so paradox dieses daher zunächst erscheinen mag. Immerhin haben die 1945 z.T. recht willkürlich zugeschnittenen deutschen Länder unter dem Grundgesetz durchaus eigenes kulturpolitisches Gepräge entwickelt und auch insoweit „Selbststand“ gewonnen. Die spezifische Verknüpfung von Kulturverfassung und Bundesstaatlichkeit besitzt in Art. 29 GG einen spektakulären Anwendungsbereich. Mit Grund ist im Blick auf diese Bestimmung von einem „labilen“ Bundesstaat die Rede.<sup>150)</sup> Dies ist nicht kritisch zu nehmen, im Gegenteil: Die relativ offene Struktur des Bundesstaates, seine Wandlungsfähigkeit ist in der *Möglichkeit* einer Neugliederung nach Art. 29 GG konsequent zu Ende gedacht - und angesichts der Offenheit der Kulturverfassung immer „neu zu denken“.<sup>151)</sup>

## 2. Die Vielschichtigkeit und Offenheit des Kulturbegriffs, die Relativierung der Staatsbezogenheit, die ganzheitliche und prozessuale Interpretation

Aus der bisher skizzierten Geschichtlichkeit und Offenheit der „Sache Kultur“ sind im Kontext des Art. 29 GG konkrete Folgerungen zu ziehen. Zum einen bestehen komplexe Zusammenhänge und Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Richtbegriffen des Art. 29 Abs. 1 S. 2 GG<sup>152)</sup>, zum

150) Vgl. die Nachweise bei VON MÜNCH, in: VON MÜNCH (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2 (1976), Rd.Nr. 14 zu Art. 29.

151) Darum verlangt das hier vertretene „kulturelle Bundesstaatskonzept“ verfassungspolitisch einen Neugliederungsartikel, der z.B. in Österreich fehlt. Art. 29 GG ist eine „verdeckte“ Kulturstaatsklausel!

152) Auch der Begriff „zusammenhängender, abgegrenzter Siedlungs- und Wirtschaftsraum“ (Art. 29 Abs. 4 GG) ist ein Aspekt schon für Art. 29 Abs. 1 (!) GG. - Es gibt die „kulturellen Zusammenhänge“ in Art. 29 Abs. 1 S. 2 nF GG und die den „Ländern obliegenden“ - auch kulturellen - „Aufgaben“ (S. 1, ebd.). In der bisherigen Diskussion ist der Aspekt der Kulturstaatlichkeit, den die Aufgabenklausel des Satzes 1 (früher Satz 2) auch hat, verdeckt geblieben - vielleicht gerade und sogar wegen des speziellen Tatbestandes „kulturelle Zusammenhänge“ in S. 2 nF! Heute sind beide „Kulturstaatsartikel“ zu unterscheiden, aber nicht zu trennen: die weitere, um das „Kulturelle“ als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal anzureichernde Aufgabenform und der spezielle Aspekt der „kulturellen Zusammenhänge“. Das bedeutet keine Trennung: Denn „kulturelle Zusammenhänge“ gibt es gerade auch im schon bestehenden, durch „gute“ kulturelle Leistungen legitimierten Gliedstaat als Kulturstaat. Paradebeispiel ist Bayern (das keine Neugliederung braucht). Auf der anderen Seite hat die Kulturpolitik eines Landes wie Rheinland-Pfalz oder Hessen nach 1945 gerade neue „kulturelle Zusammenhänge“ geschaffen bzw. revitalisiert (das gilt auch für den Spezialfall von Baden-Württemberg, z.B. die Staufer-Ausstellung, 1977).

anderen gewinnt der Passus aus Satz 2 aF bzw. S. 1 nF („daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können“) einen kulturverfassungsrechtlichen Hintergrund. Hier ist *ganzheitlich* zu arbeiten<sup>153)</sup>, nicht nur „innerhalb des Art. 29 GG, sondern auch „extern“: Aussagen des GG an anderer Stelle sind von vornherein in die Interpretation einzubeziehen, so vor allem die *Kulturhoheit* gem. Art. 30 GG.<sup>154)</sup> MaW.: Art. 29 GG ist auf den „Kultur-Begriff“ zu bringen, der eine bundesstaatliche Verfassung trägt und prägt, bzw. von ihm her auszulegen und zu praktizieren. Nicht zufällig steht der *Verfahrensaspekt* in Art. 29 GG im Vordergrund: Abs. 2 bis 6, auch Abs. 7 S. 3. Letztlich entscheidet das (kulturelle) Selbstverständnis des Volkes: in Abstimmungen und Wahlen.

Zu Konsequenzen im Verständnis des Art. 29 GG führen vor allem das „offene Kulturkonzept“, die Schichtenstruktur der Kultur, ihr Gesellschaftsbezug, der (korporative) Trägerpluralismus, die Freiheit (des einzelnen) und die Vielfalt der Kultur sowie ihre Angewiesenheit, aber nicht „Abhängigkeit“ vom Staat und auch von den Kommunen.<sup>155)</sup> Der Staat hat sich als „Kulturstaat“ täglich neu zu bewähren (durch kulturelle Leistungsgesetze und sonstiges Kulturrecht<sup>156)</sup> ebenso wie durch Förderungsmaßnahmen). Er trägt reiche kulturelle Verantwortung für viele spezielle Kulturbereiche, aber er bleibt lediglich ein - oft genug irrendes - *Instrument*. Das individuelle kulturelle

153) In der Literatur viel betont ist speziell der inhaltliche Zusammenhang von „landmannschaftlicher Verbundenheit“, „geschichtlichen und kulturellen Zusammenhängen“. Dies wird explizit gesagt („erlauben und erfordern gemeinsame Behandlung“; LUTHER-Gutachten, S. 30) und ist auch sichtbar in der gemeinsamen Behandlung unter einer einheitlichen Überschrift. Auch in der - wenn überhaupt - angestellten Erörterung eines Einzelbegriffs wird immer wieder auf den Zusammenhang mit den anderen Begriffen hingewiesen. Zum Teil geschieht dies aber auch offensichtlich aus der Not, zu einem Begriff nur wenig sagen zu können. Am materialreichsten sind die beiden großen Gutachten. Das LUTHER-Gutachten zeichnet in erster Linie die historische Herausbildung von landmannschaftlichen Verbundenheiten und kulturellen Traditionen nach (allgemein und im Überblick aaO., S. 30 f., für das Bundesgebiet im ganzen, für einzelne Kulturräume speziell S. 49 ff.). Die ERNST-Kommission betont demgegenüber die Faktoren, welche die Verbundenheit und die Zusammenhänge geschaffen haben und auch weiterhin schaffen (S. 86 - 89, bes. S. 88, knapp auf Einzelbereichsprobleme bezogen: S. 169 ff., 203 ff.).

154) D.h. in dem Begründungszusammenhang des BVerfGE 12, 205 (229) (vgl. Anm. 95): das den Ländern trotz Art. 91 a und b, 75 Ziff. 1 a GG kulturell Verbleibende, ihnen aus Gründen der „Rechts- oder Wirtschaftseinheit“ bzw. „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 Ziff. 3 GG) nicht oder nur begrenzt zu Nehmende.

155) Zum diesbezüglichen „Modellcharakter“ der österreichischen Kulturförderungsgesetze: Inkurs II.

156) Hierher gehören auch Länder-Normen mit bauästhetischem Hintergrund: Dies sind neben den Denkmalgesetzen der Länder vor allem auch ihre Bauordnungen: z.B. §§ 11 Abs. 2, 77 Abs. 1, 78 Abs. 4, 107 Abs. 2 BayBauordnung, §§ 1 Abs. 3, 53 Abs. 2, 54 Bauordnung Niedersachsen, §§ 3 Abs. 1 S. 3, 14 Abs. 2 Bauordnung Hessen, §§ 3 Abs. 1 S. 2, 16 Abs. 2 Bauordnung Baden-Württemberg (nicht überraschend unterstreicht auch das BBauG z.B. in § 1 Abs. 6 unter verschiedenen Gesichtspunkten kulturelle Aspekte). - Zur juristischen Bestimmung der Eigenschaft „Kulturdenkmal“ für das SchlHDenkmalchutzG z.B. OVG Lüneburg, NJW 1980, S. 307.

Schaffen des Menschen, und d.h. juristisch gesprochen die - sensiblen - subjektiven, staatsabwehrenden Freiheiten des Bürgers bleiben unbeschadet der notwendigen, sie fördernden kulturellen Verfassungsaufträge und Leistungsverpflichtungen des Staates der archimedische Punkt im freiheitlichen Kulturverfassungsrecht. Das führt zur These von der „Relativierung der Staatsbezogenheit“<sup>157)</sup> der „Sache Kultur“, wie sie das Verständnis des Art. 29 GG zu prägen hat. D.h.: Im Felde von Art. 29 GG ist kulturverfassungsrechtlich, nicht kulturstaatlich zu denken.

### 3. Insbesondere: Die „kulturellen Zusammenhänge“ (Art. 29 Abs. 1 S. 2 GG)

Die Literatur verdient manche Kritik. Der Begriff „kulturelle Zusammenhänge“ wird relativ wenig vertieft. Symptomatisch (wenn nicht fast schon erschöpfend) ist die Bemerkung im LUTHER-Gutachten<sup>158)</sup>, Kultur sei ein umstrittener Begriff, der nicht bestimmt werden könne und der deshalb als „konventionell geläufig hinzunehmen“ sei. Weiter wird auf die kulturelle Ausstrahlungskraft von „fürstlichen Residenzen“ (!), „Behördenzentren“, Kirchensitzen, Schulen, Kunstpflege und so weiter hingewiesen.<sup>159)</sup> *Methodische* Reflexion ist zu selten anzutreffen.<sup>160)</sup> Die Kommentatoren sagen relativ wenig zum Begriff „kulturelle Zusammenhänge“. Ihre Arbeit besteht zum guten Teil im Zitieren der Kommissionsberichte und der Kommentare von an-

157) Zum „ethnischen Föderalismus“ s. den gleichnamigen Beitrag von HÉRAUD, in: ESTERBAUER/HÉRAUD/PERNTHALER (Hrsg.), Föderalismus, 1977, S. 73 ff., dort auch Hinweise auf kulturelle Fragen (S. 76, 79, 81).

158) AaO., S. 31. - Zum Begriff „Kultur“ als „konventionell geläufig“ (im Anschluß an das LUTHER-Gutachten) auch: VON MANGOLDT-KLEIN, Das Bonner Grundgesetz, K., Bd. II, 2. Aufl. 1966, Anm. III 5 b (S. 728).

159) Beachtung verdient die Kritik SCHEUNERS (DÖV 1974, S. 16 (18)), die landsmannschaftliche Verbundenheit, die historischen und kulturellen Gegebenheiten würden stark in den Hintergrund gerückt. SCHEUNER beklagt (meines Erachtens allgemein zu Recht) die gegenwärtige Tendenz, historische und geistige Momente geringer zu bewerten. M.E. ist diese Kritik speziell des Berichtes der ERNST-Kommission aber nicht voll begründet, weil er auch auf die Bildungsfaktoren für jene Zusammengehörigkeitsgefühle eingeht (Tz 85) und die im GG angesprochenen Zusammenhänge in dieser Form thematisiert; die aus diesen Faktoren wachsenden aktuell erscheinenden Zusammengehörigkeitsbände selbst treten im Bericht demgemäß freilich recht wenig in Erscheinung (immerhin Tz 2: was „kulturräumlich prägend ist“).

160) Am ehesten noch im LUTHER-Gutachten, S. 21, das wegen der (auf dem Wege juristischen Denkens kaum überwindbaren) Schwierigkeiten vorschlägt, statt „deduktiv“ aus den Begriffen des Art. 29 Abs. 1 GG etwas ableiten zu wollen, „induktiv“ vorzugehen, was hier heißen soll, sich den empirischen Sachverhalten zuzuwenden (genau gesehen geht es aber weniger um eine empirisch zu gewinnende „Umschreibung der Richtbegriffe“ (so das Gutachten) als darum, daß die Begriffe auf Sachverhalte verweisen, welche in empirischer Analyse zu erheben sind). Das GG integriert sich „außerrechtliche“ Größen, welche mit dem geeigneten (kulturwissenschaftlichen) Instrumentarium zu ermitteln sind. - Der Bericht der ERNST-Kommission ist gekennzeichnet durch Abstraktion. Weitgehende methodische Überlegungen stehen in dem Bericht nicht, sie scheinen aber angestellt worden zu sein. Leitlinie bei der Behandlung der Richtbegriffe des Art. 29 Abs. 1 GG war, auf die Faktoren

deren.<sup>161)</sup> Dies ist symptomatisch. Am konkretesten werden immerhin MAUNZ/DÜRIG/HERZOG/SCHOLZ in folgender Hinsicht: Sie betonen, daß es um „lebendige Zusammenhänge“ der Kultur gehe.<sup>162)</sup> Kultur bedeutet hier nach MAUNZ/HERZOG: „Erziehung und Unterricht, religiöses Leben, Kunst und Wissenschaft (‘Einzugsgebiete’ von Hochschulen, Bischofssitze, Sammlungen und Museen, Bibliotheken usw.)“, „dagegen nicht Volkstumsprägungen, Bräuche, Trachten usw., da sie weitgehend kein gemeinsames Bewußtsein in dem Grade erzeugen, der zu einer Staatsbildung veranlassen könnte“. Dies verdient Kritik. Einmal ist ein solcher Kulturbegriff zu sehr allein dem herkömmlichen „gehobenen“ Kulturbegriff i.S. der „Hochkultur“ verpflichtet: Kultur als Inbegriff des „Wahren, Guten und Schönen“<sup>163)</sup> - der sich implizit von den „Niederungen“ der Zivilisation und den Erfordernissen des Alltagslebens abhebt. Diesem einseitigen Kulturbegriff kann verfassungsinterpretatorisch (schon nach den Erziehungszielen mancher Länder)<sup>164)</sup> nicht gefolgt werden. Nicht einzusehen ist, warum eine Neugliederung nicht etwa *auch* eingebürgerte Volksfeste, Traditionen der Interheirat oder selbst, um ein „realistisches“ Beispiel zu wählen, die Unterstützung für einen bestimmten großstädtischen Fußballverein im Umland berücksichtigen sollte.<sup>165)</sup>

Zu den „Hochschulen, Bischofssitzen, Bibliotheken, Museen“ *können* nicht nur<sup>166)</sup>, es *sind* auch die Massenmedien, der Sport u.ä. hinzuzuzählen. Richtig, allerdings abstrakt bleibend, fragt die ERNST-Kommission nach den Wirkfaktoren und den Kommunikations- und Verkehrszusammenhängen, welche kulturelle Zusammenhänge schaffen, erhalten und umschaffen. Wenn das LUTHER-Gutachten<sup>167)</sup> vor allem auf „Ausstrahlungsgebiete beherr-

Fortsetzung von Seite 66

abzustellen, welche die „landsmannschaftliche Verbundenheit“ und die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge schaffen. Damit ist ein zwar abstrakter, aber allgemein gültiger Bezugspunkt gewonnen. Als Hauptfaktoren, die geschichtliche, kulturelle und landsmannschaftliche Verbundenheit schaffen können, werden das „staatlich-territoriale Prinzip“ und die „zentralörtliche Raumbildung“ genannt (bes. S. 88, Tz 203). Immerhin wird dem Namen nach auf die volkswissenschaftliche Kulturraumforschung hingewiesen (S. 86 f.).

161) So in starkem Maße bei VON MÜNCH, aaO.; aber auch ein Großkommentar wie MAUNZ/DÜRIG/HERZOG/SCHOLZ scheut sich nicht, ganze Absätze aus dem LUTHER-Gutachten zu zitieren (Rd.Nr. 28, 30 f. zu Art. 29); ähnlich VON MANGOLDT/KLEIN, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 1966, Art. 29, Anm. III 3 b bis 6 b.

162) AaO., Rd.Nr. 31. Das kann gelesen werden als Verweis auf einen empirischen Kulturbegriff, wie ihn etwa die Kulturanthropologie, die Ethnologie vertritt, ist bei MAUNZ/HERZOG, aaO., aber stark herkömmlich-normativ gemeint, wie sogleich zu sehen ist.

163) Dazu meine kritischen Ergänzungen in: Kulturpolitik in der Stadt ... , 1979, S. 31.

164) Dazu oben S. 29 f.

165) Fans des VfB Stuttgart kommen aus Ulm, die Augsburger sind auf den FC Bayern München orientiert, das „Einzugsgebiet“ des 1. FC Kaiserslautern umfaßt ohne weiteres 150 km.

166) Vgl. die berechtigte Kritik durch VON MÜNCH, aaO., Rd.Nr. 20 zu Art. 29 GG.

167) AaO., S. 31; s. auch MAUNZ/DÜRIG/HERZOG/SCHOLZ, aaO., Rd.Nr. 28.

schende Punkte“ abstellen will, so provoziert dies Kritik: Hier dürfte ein verdeckt zentralistisches Denken am Werke sein, das Kultur nur von „Herrschaft“ und „Mittelpunkten“ aus sehen kann. Mit MAUNZ/HERZOG<sup>168)</sup> läßt sich zwar sagen, kultureller Zusammenhang bedeute „Zusammengehörigkeit nach Kulturlandschaften, gemeinsamen Kulturdenkmälern, gemeinsamen Kulturmittelpunkten“; auch ist auf „lebendige“ Zusammenhänge Gewicht zu legen (hervorzuheben sind freilich die Stadtkulturen!). Zustimmung verdient die Auffassung, Kultur bedeute hier Erziehung und Unterricht, religiöses Leben, Kunst und Wissenschaft („Einzugsgebiet von Hochschulen, Bischofssitze, Sammlungen, Museen, Bibliotheken usw.“). Heute wären aber auch Institutionen der Erwachsenen- und Volksbildung, der Wohlfahrtspflege und andere kulturelle Trägerorganisationen im Sinne des „korporativen Kulturverfassungsrechts“ mancher deutscher Länder hinzuzufügen.<sup>169)</sup> Fragwürdig ist überdies, von diesem Kulturbegriff „Volkstumsprägungen, Bräuche, Trachten usw.“ auszuschließen, „da sie weitgehend kein gemeinsames Bewußtsein in dem Grad erzeugen, der zu einer Staatenbildung veranlassen könnte“. Denn hier schlägt offensichtlich die herkömmliche Fixierung auf die „Hochkultur“ durch. Indes sind auch (regionale) *Volkstumsprägungen* in einem komplexen und offenen Kulturverständnis, in einer sich entwickelnden „Kultur für alle“ (H. HOFFMANN) und „Kultur von allen“ kulturelle „Kristallisationen“! Mit Grund versucht etwa Hessen durch den „Hessentag“ diese Dimension ebenfalls zu pflegen. „Dialekte, Volksdichtung“, Bräuche können konstitutiv sein bzw. werden für „kulturelle Zusammenhänge“<sup>170)</sup> i.S. des Art. 29 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG. „Leistungsfähigkeit“<sup>171)</sup> i.S. von S. 1 ebenda meint im übrigen nicht nur wirtschaftliche, sondern auch kulturver-

168) In MAUNZ/DÜRIG/HERZOG/SCHOLZ, aaO., Rd.Nr. 28 zu Art. 29 GG.

169) Dazu S. 32 ff.

170) Unergiebig, aber symptomatisch ist auch der Streit um die Frage des Verhältnisses von Art. 29 Abs. 1 S. 1 und 2 aF als Frage, welche Richtbegriffe „denen des anderen Satzes“ vorgehen (vgl. etwa VON MANGOLDT/KLEIN, K., Bd. II, 2. Aufl. 1966, Art. 29, Anm. III 4 c (S. 725 f.)). Dieses Rang- und Trennungsdenken schleppt sich auch nach der Neufassung des Art. 29 Abs. 1 (von 1969) fort (vgl. etwa VON MÜNCH, GG-Kommentar, Rd.Nr. 27 zu Art. 29 mwN.). Sieht man im neuen Satz 1 (von 1976) nicht zugleich eine kulturstaatliche Aufgabenklausel, so wird die gängige Lehre ihre Schwierigkeiten tradieren.

171) VON MANGOLDT/KLEIN, aaO., Anm. III 6a zu Art. 29 GG (S. 730) formulieren typisch: „Unter Leistungsfähigkeit ist in erster Linie das wirtschaftlich-finanzielle Leistungsvermögen zu verstehen“. Im Schlußpassus wird hinzugefügt: Neben ihr sei „aber auch die verwaltungsmäßige und politische Leistungsfähigkeit zu beachten“. Immerhin tauchen dann doch noch die „Betreuung des Schulwesens und des sonstigen kulturellen Bereiches“ auf - wenn auch nicht so zentral, wie dies im GG als Verfassung mit Länder-Kulturhoheit geboten ist. In dem von VON MÜNCH, aaO., Rd.Nr. 26 zu Art. 29 GG kommentierten „Aufgaben“-Begriff kommt weder das Wort noch die Sache „Kultur“ vor, auch nicht in Teilaspekten. Die Effizienz-, Sozialstaats-, Egalitäts- und Wirtschaftszitate aus dem ERNST-Bericht dominieren und verdrängen hier jeden kulturstaatlichen Aspekt. (Kulturstaatlich unergiebig sind hier selbst MAUNZ/HERZOG, Rd.Nr. 33 und 35 zu Art. 29 GG).

fassungsrechtliche bzw. kulturelle Leistungsfähigkeit! Im ganzen zeigen sich Überschneidungen zu den Richtbegriffen „geschichtliche Zusammenhänge“.<sup>172)</sup> Sie können zu „kultureller Zusammengehörigkeit“ führen. Da die Geschichte offen ist, braucht das aber nicht durchweg so zu sein.

Diese Analyse mag ein konkretes Beispiel dafür liefern, mit welchen Methoden die verfassungstextliche Verwendung des Begriffs „Kultur“ bzw. einzelner seiner Elemente wissenschaftlich zu erschließen ist. Nur ein komplexer, auch sozialwissenschaftlicher, Art. 29 GG im ganzen umgreifender Ansatz hilft weiter. „Leistungsfähigkeit“ und „Größe“ (Art. 29 Abs. 1 S. 1 GG) meint auch *kulturelle* Leistungsfähigkeit und Größe der Länder. Ihre „Leistungsfähigkeit“ in Sachen Kultur ist nach Art. 29 Abs. 1 alte und neue Fassung GG zunächst aus der *geschichtlichen* Perspektive zu erschließen. Es ist zu fragen, was die Länder als Staaten *bisher* geschichtlich in Bezug auf die „ihnen obliegenden - kulturellen - Aufgaben“ geleistet haben. Davon hängt auch (wenngleich nicht allein) ab, was diese Leistungsfähigkeit in der *Zukunft* meinen kann. Die Kulturhoheit der Länder und das, was sie mit ihr bisher „ausgerichtet“, „geleistet“ haben<sup>173)</sup>, gewinnt hier eigenes Gewicht. Ganz oder zum Teil „erfüllte“ Kulturhoheit wird zu einem Maßstab für die Zukunft, der *gelebte* Kulturstaat zu einem Beleg für seine Rechtfertigung als Gliedstaat im Bundesstaat.<sup>174)</sup>

Die kulturelle Wirklichkeit ist von der staatlichen *und* der Bürgerseite her im Kontext des Art. 29 Abs. 1 GG ins Auge zu fassen. Sie ist nur begrenzt eine Wirklichkeit von (juristischen) Texten.

Die „kulturellen Zusammenhänge“ (Art. 29 Abs. 1 S. 2 GG) - und darüber hinaus Art. 29 Abs. 1 GG im ganzen - sind aus einer *doppelten* Perspektive zu bestimmen: von der *kulturstaatlichen* Seite und von der kulturellen Freiheit und Leistung der *Bürger* (und Gruppen). Aus *beidem* entsteht und entwickelt

---

172) Es handelt sich um Begriffe mit verschiedenen Abstraktionsrichtungen.

173) HRBEK, aaO., S. 251, sieht „Leistungsfähigkeit“ i.S. des Art. 29 Abs. 1 GG gerade nicht (auch) im kulturellen Kontext.

174) Praktisch heißt dies: An den Verfassungstexten und kulturellen Gesetzen sowie in der Verfassungs- und Verwaltungswirklichkeit müßte „abgelesen“ werden, auf welchen kulturellen Gebieten, in welchen Zielen und Funktionen und mit welchen Inhalten sich ein Land als „Kulturstaat“ und seine Gesellschaft als „Kulturgesellschaft“ verwirklicht hat. Auch das Kulturverwaltungsrecht ist mit einzubeziehen, ebenso die sog. gesetzesfreie Kulturverwaltung (z.B. die Staatspreise und sonstigen Kulturpreise).

sich das „kulturelle Gefüge“ (das zugleich einen Teil des „sozialen Gefüges“, vgl. Art. 29 Abs. 1 S. 1 aF GG, bildet). Kulturstaat ist nicht nur Kultur des *Staates* ! Kulturstaat im hier verstandenen Sinne ist auch Kultur der *Bürger* (und Gruppen), dies sogar in besonderer Weise, und sie ist Kultur der - verfaßten - Gesellschaft („kultureller Trägerpluralismus“). Mag in der Retrospektive die bisherige Gliederung im Bundes- bzw. Reichsgebiet in Länder sehr stark von den traditionellen Leistungen und Inhalten des Kulturstaates geprägt sein - daher wohl auch die „spätabolutistische“ Fixierung der juristischen Literatur auf „Residenzen“, „Bischofssitze“, staatliche Sammlungen, Universitäten: also sog. „Kulturzentren“: Für den 1976 revidierten Art. 29 GG mit seiner bloßen Verfassungskompetenz statt Verfassungspflicht zur Neugliederung ist auch das ins Auge zu fassen, was sich in Zukunft positiv oder negativ an „Kulturstaatlichkeit“ (oder kulturellen „Notstandsgebieten“) entwickelt.<sup>175)</sup> Und diese kulturelle Struktur<sup>176)</sup> ist nicht primär staatsbezogen, sondern bürger- und gesellschaftsbezogen. Sie lebt gleichermaßen von dem, was *Bürger* (und sonstige „Kulturträger“) aus ihrer kulturellen Freiheit praktisch *machen* und was sie (gewiß z.T. mit Hilfe der Leistungen und Einrichtungen des Staates) aus dieser Freiheit machen *können* (z.B. dank regionaler Kunstsammlungen, Universitätsneugründungen in der Provinz<sup>177)</sup> u.ä.) und was sie machen *wollen* (z.B. in Verfahren nach Art. 29 Abs. 2 - 6 GG). Konkret: In 20 oder 30 Jahren können sich ganz neue kulturelle Objektivationen aus der kulturellen Bürgerfreiheit, aus Leistungen nichtstaatlicher

175) Es wäre eine lohnende Aufgabe, durch einen innerdeutschen Vergleich der „speziellen Kulturgesetze“ einzelner Länder ihre kulturelle Leistungskraft und Kompetenz praktisch zu bewerten, also etwa zu fragen, welche Länder mit welchen Gesetzen in Teilbereichen der Kultur „Schule“ gemacht haben. So ist etwa das Bayrische Denkmalschutzgesetz (vom 25. Juni 1973) viel gerühmt, ebenso das Bayr. G. über das berufliche Schulwesen (vom 25. Juni 1972) und das Bayr. Begabtenförderungsgesetz (1966/1977) oder das Kindergartengesetz (vom 25. Juli 1972; weniger vorbildlich ist der bayrische Streit um das Feiertagsrecht: 1979/80). So wie im rechtsstaatlichen Felde etwa das Hessische Datenschutzgesetz schon früh eine Pioniertat war und für spätere Datenschutzgesetze Modellcharakter entfaltete, gibt es sicher kulturstaatliche Gesetzgebungsfelder, in denen einzelne Länder „vorn“ sind oder doch zunächst „vorn“ waren. Ein Negativbeispiel ist etwa das Land Nordrhein-Westfalen, das als einziges Bundesland bisher kein taugliches Universitätsgesetz (im Rahmen des HRG) zustande gebracht hat. Demgegenüber hat das Bayrische Hochschulrecht praktisch sogar das HRG beeinflusst (überhaupt wäre die Qualität der Länderleistung zur Ausfüllung von kulturintensiven Bundesrahmengesetzen ein ergiebiges Thema: vgl. etwa BAföG, Bayr. AGBBiG). Im ganzen wäre bei der kulturellen „Evaluation“ der gesetzgeberischen Kulturleistungen der deutschen Länder (z.B. in den Landesplanungs-, Kulturplanungs-, „Raumordnungsgesetzen“, bei der Lehrerbildung, Lehrmittel- und Schulgeldfreiheit, im Kultur- und Denkmalschutz, bei Privatschulleistungsgesetzen (Bayern 1960/66, Bildungsurlaub etc.) nicht nur sozial-, sondern wesentlich „kulturwissenschaftlich“ anzusetzen: ähnlich wie im Spannungsfeld des Art. 29 GG bzw. seines (besseren) Vorläufers: Art. 18 WRV. Auch würde ein Stück „juristischer Kultur“ sichtbar.

176) Der Begriff „soziales Gefüge“ wurde in der Neufassung des Art. 29 Abs. 1 GG gestrichen.

177) Damit erhält die schöne Formulierung von HERZOG einen neuen Sinn: Bund und Länder als „Provinzen des Ganzen“ (JuS 1967, S. 193 (200)).

(„gesellschaftlicher“) Kulturträger in einem Gebiet entwickelt haben, die nun eine Teil-Neugliederung nahelegen. Art. 29 GG ist also *dynamisch* auszulegen bzw. zu praktizieren. Das sozio-kulturelle Gefüge und die geschichtlichen, kulturellen Zusammenhänge sind „im Laufe der Zeit“ ebenso wandelbar wie die den Ländern als Kulturstaaten gemäß ihrem offenen Kulturverfassungsrecht obliegenden Aufgaben. Sie sind nicht ein für alle mal vorgegebene Größen. Sie erwachsen im Ergebnis, in Wirklichkeit und in ihren Möglichkeiten aus kultureller Bürgerleistung *und* kulturstaatlichem Wirken. Darum das Wort von der kulturverfassungsrechtlichen (nicht bloß „kulturstaatlichen“) Sicht speziell des Art. 29 GG - und ganz allgemein.<sup>178)</sup>

---

178) Methodisch und sachlich kann die Analyse des Art. 29 GG lernen von Vorformen des Bundesstaates: den Regionen. Dazu P. LIÉNARDY, in: ESTERBAUER/HÉRAUD/PERNTHALER (Hrsg.), *Föderalismus ...*, 1977, S. 129 ff.: „Auf dem Weg zum Föderalismus in Belgien, z.B. S. 131 ff.: „von den Sprachstreitigkeiten zur Kulturautonomie“. Symptomatisch auch A. CHITI-BATELLI, in: ESTERBAUER/HÉRAUD/PERNTHALER (Hrsg.), *Föderalismus ...*, 1977, S. 165 ff.: „Eine föderalistische Struktur für Italien ... unter dem Gesichtspunkt der Förderung der kulturellen und sprachlichen Eigenarten“.

### III. Kulturverfassungsrechtliches Grundrechtsverständnis

1. Kulturstaatliches, besser „kulturverfassungsrechtliches“ Grundrechtsverständnis, bislang soweit ersichtlich weder dem Wort noch der Sache nach gefordert, meint: Die Grundrechte werden daraufhin untersucht, entsprechend ausgestaltet und interpretiert, ggf. auch reformiert, was sie für ein „*offenes Kulturkonzept*“ der hier vertretenen Art bedeuten, wie sie das Kulturverfassungsrecht konstituieren und effektivieren. Während bisher z.B. funktionell gefragt wurde, was die Grundrechte für die Demokratie bedeuten, und leistungs- bzw. sozialstaatlich erörtert wurde, was sie für den sozialen Leistungsstaat „bringen“, ist nunmehr eine zusätzliche Dimension zu erschliessen: die kulturverfassungsrechtliche. Dazu gehören Fragestellungen wie: Welche Grundrechte entwickeln die Dimension kultureller Teilhaberechte und Verfassungsaufträge?<sup>179)</sup> Welche Grundrechte tragen auf welche Weise das einer freiheitlichen Verfassung gemäße offene Kulturkonzept? Wie wird kultureller Pluralismus optimal von der Grundrechtsseite her garantiert usw.?

Dieses kulturverfassungsrechtliche Grundrechtsverständnis beruht auf bisherigen Erkenntnissen der Grundrechtsdogmatik: auf der Verknüpfung der abwehrrechtlichen mit der leistungsrechtlichen, auf der subjektiv-individualrechtlichen und ihrer Verschränkung mit der objektivrechtlichen (institutionellen)<sup>180)</sup> etc. Dem Sozialstaatsprinzip will der kulturverfassungsrechtliche Ansatz nichts nehmen. Indes bedarf es auch der Erarbeitung des eigenständig Kulturverfassungsrechtlichen. So vielfältig und intensiv das Sozialstaatsprinzip das offene Kulturkonzept („Kultur für alle“, „Kultur von allen“) stützt, so klar ist das Kulturverfassungsrecht doch von ihm abzusetzen. Geltende, alte und neue Rechtstexte liefern viel „Material“ zu diesem Ansatz: z.B. Art. 15 des zitierten 2. Menschenrechtspakts oder die österreichischen Kulturförderungsgesetze.

2. Dieses kulturverfassungsrechtliche Grundrechtsverständnis, insbesondere die Forderung nach differenziertem Ausbau der Teilhabestrukturen kulturel-

---

179) Die Kulturverantwortung des Staates belegt in Bezug auf Kunstdenkmäler z.B. M. HECKEL, Staat Kirche Kunst, 1968, S. 126, nicht nur aus dem besonderen Verfassungsauftrag in Landesverfassungen, sondern auch aus der Freiheit der Kunst (Art. 5 Abs. 3 GG): Damit wird aus einem als Freiheit formulierten Grundrecht ein kultureller Förderungsauftrag hergeleitet!

180) Dazu mein Regensburger Mitbericht, VVDStRL 30 (1972), S. 43 (72 ff.), sowie die Fortführung in: Kommentierte Verfassungsrechtsprechung, 1979, S. 83 ff. (85, 89 f.).

ler Grundrechte (d.h. Freiheiten und Sicherheiten)<sup>181)</sup> kann nicht dadurch in Frage gestellt oder blockiert werden, daß warnend auf die Verfassungstexte sozialistischer Staaten verwiesen wird. Zwar besitzen sowohl sozialistische Bundesstaaten<sup>182)</sup> als auch Einheitsstaaten<sup>183)</sup> auffällig viel „Kulturverfassungsrecht“. Indes steht es inhaltlich nicht im Kontext der „Freiheit der Kultur“ westlicher Bedeutung und Tradition, nicht im Wagnis eines „offenen Kulturkonzepts“ der hier vorgeschlagenen Art (z.B. mit vielen pluralistischen statt *einem* „obersten“ Erziehungsziel: mit Toleranz!) und nicht in der Realität eines gewaltenteilenden Gemeinwesens mit „gegliedertem“ Kulturverfassungsrecht. So sehr Einwände kommen könnten, die manchen Diskussionsbeiträgen der Regensburger Staatsrechtslehrertagung von 1971<sup>184)</sup> zum Thema „Grundrechte im Leistungsstaat“ ähneln, so entschieden wird am „kulturverfassungsrechtlichen“ (wie seinerzeit und heute „sozialstaatlichen“) Grundrechtsverständnis der hier skizzierten Art samt allen Sicherungen festgehalten. Nicht um große oder kleine „Kulturrevolutionen“ marxistisch-leninistischer Staatsideologie<sup>185)</sup> geht es, wohl aber um die schrittweise Weiterentfaltung der bestehenden (Abwehr- und Teilhabe-)Freiheit der Kultur für alle im Kontext der „Verfassung des Pluralismus“.<sup>186)</sup>

181) S. auch Art. 26 („Kulturelle Betreuung“) und Art. 27 („Freiheit des Kulturlebens“) der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948!

182) Zur UdSSR vgl. oben in Anm. 32. Texte im folgenden zit. nach BRUNNER/MEISSNER (Hrsg.), Verfassungen der kommunistischen Staaten, 1979: Verf. Jugoslawien (1974): Grundsätze: I: „immer reicher werdende Kultur“; II: „Anheben der Kultur der arbeitenden Menschen; V: „Verbesserung ... des kulturellen Schaffens“; „sich selbst verwaltende Interessengemeinschaften“ im Bereich der Kultur (Art. 52); örtliche Selbstverwaltung im Bereich der Kultur (Art. 114); Art. 169 (Freiheit des wissenschaftlichen und künstlerischen Schaffens); Art. 170 (Freiheit, „der nationalen Kultur Ausdruck zu verleihen“!); Art. 193 Abs. 2: Pflicht von jedermann, die Kulturdenkmäler zu schützen. - Spezifisch bundesstaatlich sind die Sprachenartikel: 246, 247 ebd.

183) Z.B. Albanien (1976): Art. 32 - 37: „Bildung, Wissenschaft, Kultur“, s. auch Art. 42, 45 Abs. 2, 51 ebd.; Bulgarien (1971): Art. 3, 26, 46, 52 Abs. 1, 60; Volksrepublik China (1979): Art. 40, 51, 52, 53; DDR (1974): Kap. 2 „Ökonomische Grundlagen, Wissenschaft, Bildung und Kultur“ und Art. 25, 26, 40, 43 Abs. 1 S. 1; Kuba (1976): Kap. IV „Erziehung und Kultur“; Mongolei (1960): Art. 83; Nordkorea (1972): Abschnitt III „Kultur“, s. auch Art. 52, 59, 60; Polen (1976): Art. 5 Ziff. 3, 10, Art. 73, 75, 81, 84 Ziff. 2; Rumänien (1974): Art. 13, 21, 27; Ungarn (1972): §§ 18, 60 (Freiheit des wissenschaftlichen und künstlerischen Schaffens), § 61 Abs. 3 (Garantie für alle in Ungarn lebenden Nationalitäten: Gleichberechtigung der Muttersprache, Bewahrung und Pflege der eigenen Kultur), § 69 (Grundpflicht: Schutz der kulturellen Werte des Landes); Tschechoslowakei (1960): Art. 24.

184) VVDStRL 30 (1972), z.B. S. 158 ff., 169 ff. S. aber jetzt z.B. SV Dr. SIMON, Prof. HEUSSNER, EuGRZ 1980, S. 68 (71).

185) S. etwa Art. 16 Abs. 1 Verf. Tschechoslowakei (1960): „Die gesamte Kulturpolitik in der Tschechoslowakei, die Entfaltung der Bildung, der Erziehung und des Unterrichts, werden vom Geiste der wissenschaftlichen Weltanschauung, des Marxismus-Leninismus geleitet und stehen in enger Verbindung mit dem Leben und der Arbeit des Volkes“. S. auch Abs. 2 ebd.

186) Dies ist der Titel meines Taschenbuches, 1980.

Im übrigen ist *schon textlich* ein Unterschied im Vergleich zu dem hier befürworteten Kulturverfassungsrecht erkennbar: Für die sozialistischen Länder liegt ein deutliches *Schwergewicht* auf kulturellen Förderungsaufträgen, staatlichen und „gesellschaftlichen“ Entwicklungspflichten in Bezug auf („sozialistische“) Kultur (z.B. Art. 3, 46 Verf. *Bulgarien*, Art. 13 Verf. *Rumänien*, Art. 32 Verf. *Albanien*, Art. 18 Verf. *DDR*, Art. 75 Verf. *Polen*), sowie auf kulturellen Teilhaberechten (z.B. Art. 73 Verf. *Polen*). Sogar kulturelle „Grundpflichten“ sind im Vordringen (Art. 60 Verf. *Bulgarien*, Art. 69 Verf. *Ungarn*). Die *Abwehrseite* kultureller *Freiheiten* kommt nur in relativ wenigen der zitierten „Kulturartikel“ zum Ausdruck (z.B. Art. 51 Verf. *Albanien*, § 60 Verf. *Ungarn*); echter (d.h. „konkurrierender“) Trägerpluralismus fehlt praktisch ganz; ebenso der Pluralismus von Erziehungszielen, der dem Monismus des Marxismus-Leninismus zum Opfer fällt. Gerade die *Abwehrseite* und der kulturelle Pluralismus *bleiben* aber der „klassische“ Bestandteil freiheitlichen westlichen Kulturverfassungsrechts, und sie müssen es bleiben. Die Teilhabestrukturen kultureller Freiheiten, kulturstaatliche Förderungsaufträge etc. vermögen einer „kulturellen *Freiheit*“, die diesen Namen verdient, nur in jenen differenzierten Formen zuzuwachsen, die die Diskussion um „Grundrechte im Leistungsstaat“ unter dem Grundgesetz dank des Sozialstaatsprinzips bisher ergeben hat.<sup>187)</sup> Kulturelle Förderungs-, Leistungs- und „Entwicklungsartikel“ dürfen also die Abwehrstrukturen und -funktionen kultureller Freiheiten nicht überrollen, sie müssen sie *stärken*: im Interesse *realer* kultureller Freiheit des Bürgers und *realen* kulturellen Pluralismus.<sup>188)</sup>

3. Bei dieser kulturellen Verantwortung des Verfassungsstaates (und anderer Bildungsträger) geht es um die Verbesserung der *Bedingungen* für ein Stück „realer“ Freiheit auf kulturellem Gebiet. Gewiß ist dieser Bereich noch sensibler und verletzlicher als im Felde „sozialer“, nicht direkt kultureller Grundrechte (wie des Rechts auf Arbeit, des Rechts auf Wohnung). Die zu den „Grundrechten im Leistungsstaat“ entwickelte Dogmatik muß jetzt beachten, daß kulturelle Freiheiten (wie Freiheit der Kunst und Wissenschaft oder der Erwachsenenbildung) zwar ebenso kostbar, aber noch zerbrechlicher sind. Gleichwohl bleibt die Verpflichtung des freiheitlichen Staates als „Kulturstaat“, leistend, fördernd, sogar „anregend“ zu wirken. *Wie* dies nach dem Maße von Toleranz und Pluralismus im einzelnen geschehen kann, ist umso schwieriger zu beantworten, als gerade die Freiheit von Kunst und

187) Zum Streitstand meine Nachweise in: *Verfassung als öffentlicher Prozeß*, 1978, S. 584 ff., 667 ff., und in: *Kommentierte Verfassungsrechtsprechung*, 1979, S. 83 ff.

188) Zu den beispielhaften österreichischen Kulturförderungsgesetzen vgl. Inkurs II.

Wissenschaft autonome Bereiche garantiert, die zum Staat und seinem Recht (selbst seinem Verfassungsrecht!) auch in einem Verhältnis mindestens „kritischer Distanz“, ja geistiger Herausforderung stehen können (und sollen), zumal sie diese eben hierdurch nicht selten auf lange Sicht auch bereichert haben (H. HEINE, BRECHT, KROETZ bzw. R.v. MOHL, A. HAENEL und J.R. OPPENHEIMER). Die „Staatskunst“ totalitärer Regime kennt genügend abschreckende Beispiele für ein zu enges und „positives“ Verhältnis von Staat und kultureller Freiheit bzw. ihrer Förderung (subventioniertes Kunstschaffen).<sup>189)</sup> Die Autonomie der verschiedenen kulturellen Lebensbereiche hat ihre eigenen „Gesetzlichkeiten“.

Die Privatheit, ja Einsamkeit, auch „Not“ des Künstlers steht nicht nur in Spannung zu Öffentlichkeit und egalitärer Demokratie, sie steht auch per se in einem prekären Verhältnis zu jeder Form staatlicher Förderung des künstlerischen Schaffens (man denke an den Streit um die staatliche Filmförderung in Deutschland!) oder zu anderen staatlichen „Kulturprogrammen“. Teilhabestrukturen im Bereich kultureller Freiheiten lassen sich daher nur behutsam einführen. Das abstrakte „Recht aller auf Zugang zu den Kulturgütern“ muß nach der *Art* der Kulturgüter konkret differenziert werden: Im (Aus)Bildungsbereich<sup>190)</sup> gelten andere (im numerus clausus z.T. schon erprobte) und „sicherere“ Maßstäbe als in der (bildenden) Kunst, im Wissenschaftsbereich andere als im Felde der Musik.<sup>191)</sup> So differenziert der weite Begriff „Kultur“ (in der Schichten- und Zeitdimension sowie der Beteiligtenfrage) zu sehen ist, so unterschiedlich hat das Kulturverfassungsrecht im Zugleich von Freiheitsschutz, Verfassungsauftrag und Teilhabegarantie zu reagieren: Je „schöpferischer“ kulturelle Freiheiten sind bzw. sein sollten, desto vorsichtiger sind Teilhabestrukturen auszubauen (vor allem verfahrensrechtlich); je individueller („einsamer“) sich kulturelle Freiheiten „erfüllen“, desto schwieriger wird die materielle Förderung - Egalität und Individualität kollidieren -, und: Die Quantität der Förderung macht noch keine Qualität des Kunstwerkes! Je korporativer kulturelle Freiheit im Sinne des korporativen Kulturverfassungsrechts ausgeübt wird (kulturelle Vereine, Museumsvereine, Gesangsgruppen, andere gemeinnützige Gruppen, Orchester etc.), desto leichter erscheint die staatliche Förderung. Das *Kunst*verfassungsrecht ist stärker ausgegrenzt, das *Bildungs*verfassungsrecht stärker in

189) Pluralistische Verfassungsziele und „Kulturprogramme“ sind also nicht identisch, sie dürfen es auch nicht sein, wohl aber gibt es Teilüberschneidungen zwischen beiden.

190) Erwachsenenbildung ist bei weitem nicht so intensiv auf die Verfassungsziele des GG festgelegt wie die Ausbildung der Schüler nach Art. 7 GG i.V.m. den Länderverfassungen.

191) Grundsätzlich zur Kunstfreiheitsgarantie: KNIES, Schranken der Kunstfreiheit als verfassungsrechtliches Problem, 1967; s. auch BVerfGE 31, 229 (238 ff.).

das Recht eingebunden. Unterschiede gibt es auch in Bezug auf die Schul- und Hochschulverfassung. Auch und gerade die hier befürwortete „Öffnung“ der Sache Kultur kann nur nach Maßgabe der skizzierten Differenzierungen gewagt werden. „Kultur für alle“ (H. HOFFMANN) und *von allen* ist nicht die Kultur der Egalität, sondern die Kultur des Pluralismus, der Differenz und der Freiheit, auch der *individuellen* Anstrengung und Leistung, des individuellen Wagnisses mit der Möglichkeit des Scheiterns.

„Freiheit der Kultur“ ist nicht Bindung der Kultur an den Staat. Aber die Freiheit der Kultur kann der staatlichen Mitverantwortung auch nicht entzogen werden. Hier die Balance zu finden und zu halten, ist Sache des Kulturverfassungsrechts und der Kulturpolitik, d.h. aber auch aller Beteiligten.

## Inkurs II: Der Modellcharakter der österreichischen Kulturförderungsgesetze für die deutschen Länder

Die österreichischen Kulturförderungsgesetze können ganz oder zum Teil als „Modell“ für die deutschen Länder dienen:<sup>192)</sup> nicht trotz, sondern gerade wegen deren bis heute de iure und de facto weit stärker ausgebauten Kulturhoheit!

Dieser Modellcharakter hat materielle, prozessuale und rechtstechnische Gründe. Zum Teil zeichnet sich sogar schon eine materielle Kongruenz ab zwischen einzelnen kulturverfassungsrechtlichen Texten der deutschen Länder (vgl. die Kulturziele Denkmalspflege, Wissenschaft und Forschung, Volksbildung etc.) und Normen dieser einfachen „Kulturförderungsgesetze“. Selbst die kommunale Kulturhoheit ist gesetzlich anerkannt.<sup>193)</sup> Schon jetzt sind in diesen Kulturförderungsgesetzen die Umrisse dessen erkennbar, was in den österreichischen Ländern in Zukunft formell und materiell zum Kulturverfassungsrecht erstarken könnte („werdendes Kulturverfassungsrecht“): der *weite Kulturbegriff*<sup>194)</sup>, sodann die *pluralistische Offenheit der Kultur*: Sie zeigt sich im Insbesondere-Stil der genannten, zu fördernden kulturellen Bereiche (§ 1 Abs. 3 Tirol, § 1 Abs. 3 Vorarlberg, § 2 Abs. 1 Salzburger Vorlage), aber auch im ausdrücklich verankerten *kulturellen Pluralismus-Prinzip*.<sup>195)</sup>

Diese Freiheit der Kultur bzw. ihr Pluralismus wird letztlich von der *Verfahrens-*seite her geschützt: durch die Einrichtung pluralistisch zusammengesetzter Gremien, sog. „Kulturbeiräte“ (§ 3 Tirol, § 7 Vorarlberg, § 5 Salzburger Vorlage).

192) Von Vorarlberg (LGBl. 4/1974); von Tirol (LGBl. 35/1979); von Salzburg, Vorlage der Landesregierung, Nr. 184 der Beilagen zum Sten.Prot. des Salzburger Landtages, 1. Session, 8. Gesetzgebungsperiode.

193) Vgl. § 2 Abs. 1 Kulturförderungsgesetz Vorarlberg: „Die Gemeinden ... sind ... verpflichtet, die Pflege des örtlichen bodenständigen Brauchtums zu fördern“; Regierungsvorlage für den Salzburger Landtag (§ 1 Abs. 4): „Die Kulturförderung durch die Gemeinden ist eine Angelegenheit ihres eigenen Wirkungsbereiches“; S. 2 ebd.: „örtliche Brauchtumspflege“.

194) Vgl. Tiroler Kulturförderungsgesetz: § 1 Abs. 2: „Kulturelle Tätigkeit im Sinne des Abs. 1 ist die Summe der geistigen und schöpferischen Leistungen des Menschen in ihren produzierenden und reproduzierenden Formen, die über das Notwendige und Nützliche hinausgehen, sowie die Pflege der hierdurch geschaffenen Werte und die Wahrung und Vertiefung des Verständnisses hierfür. Kulturelle Tätigkeit umfaßt auch die Wahrung des aus der historischen und religiösen Tradition des Landes erwachsenen Kulturgutes“, Abs. 3 ebd.: „... sind insbesondere zu fördern“: bildende Kunst, ... Musik, Literatur, ... Museumswesen, Wissenschaft und Forschung, Erwachsenenbildung, Bücherwesen, kulturelle bauliche Anlagen etc. Das Vorarlberger Gesetz formuliert zu Recht ebenfalls im „Insbesondere-Stil“, aber prägnanter: § 1 Abs. 3: Volks- bzw. Erwachsenenbildung, Wissenschaft, Kunst und Heimatpflege (doch fehlt der Bezug auf die „religiöse Tradition“); ähnlich ist die Salzburger Reg.Vorlage (§ 1 Abs. 3).

195) Vgl. § 4 Abs. 1 Tirol: „Die Förderung hat die Unabhängigkeit, Freiheit und Vielfalt der kulturellen Tätigkeit zu wahren“. Salzburger Vorlage: § 3 Abs. 1: „Bei der Gewährung der Förderung hat das Land darauf zu achten, daß hierdurch die Unabhängigkeit, Freiheit und Vielfalt der kulturellen Tätigkeit in keiner Weise beeinträchtigt wird“.

Teils werden sie von einer „Volksbildungskommission“, einer „Kunstkommission“ und „sonstigen Kommissionen“ (Wissenschaft, Heimatpflege) flankiert (so in §§ 4 - 6 *Vorarlberg*), teils sind sie gegliedert in Kulturbeiräte für bildende Kunst und Architektur, Musik, Literatur und Theater, Erwachsenenbildung und Büchereien, Heimat- und Brauchtumspflege, Denkmalspflege und Museumswesen (so in § 7 *Tirol*). Aus den „Arten der Förderung“ lassen sich zugleich materielle Kulturziele entnehmen, z.B. die „Grundlagenforschung auf dem Gebiete der Kultur und deren Vermittlung“ (so § 2 Abs. 1 i *Salzburger Vorlage*), Förderungspreise (so § 1 Abs. 3 b *Vorarlberg*), der „Kauf von kulturell bedeutsamen Werken“ oder die Durchführung von kulturellen Veranstaltungen (so § 3 *Tirol*), der Erwerb von Gegenständen von künstlerischer, geschichtlicher oder sonstiger kultureller Bedeutung (so § 1 Abs. 3 f *Vorarlberg*). Schließlich kommt der retrospektive *und* prospektive Aspekt der staatlichen Kulturförderung zu seinem Recht, sogar die Teilhabestruktur kultureller Freiheit.<sup>196)</sup>

Das formelle und materielle Kulturverfassungsrecht der deutschen Länder und die österreichischen Kulturförderungsgesetze sind im Interesse der Optimierung des Kulturverfassungsrechts *zusammen* zu sehen: Einerseits haben Österreichs Länder eine denkbar gute Vorarbeit für die - notwendige - Konstitutionalisierung ihres eigenen Kulturrechts in der Zukunft geleistet: Sie brauchen nur das Konzentrat dieser einfachen Gesetze - zum Teil mit Hilfe des Kulturverfassungsrechts der deutschen Länder - in ihre formellen Verfassungsurkunden aufzunehmen. Andererseits können sich die deutschen Gliedstaaten Österreichs „einfache“ Kulturförderungsgesetze zum Vorbild wählen, vor allem in verfahrensrechtlicher Hinsicht (vgl. z.B. § 7 *Vorarlberg*, die Kulturberichte in § 10 *Tirol*, aaO.).<sup>197)</sup> So mögen beide Seiten voneinander lernen. Die deutschen Länder könnten überdies das Prinzip der Freiheit und Vielfalt der kulturellen Tätigkeit ausdrücklich in ihre Verfassungen aufnehmen. Aus solcher praktizierten Rechts- und Kulturvergleichung im Kulturverfassungsrecht mag ein gutes Lehrstück für andere „kulturföderalistische“ Staaten entstehen. Dies diene nicht zuletzt der „europäischen Sache“ Kultur (vgl. auch BVerfGE 28, 243 (258): „westlicher Kulturbereich“).

196) § 1 Abs. 2 Salzburger Vorlage: „Die Kulturförderung des Landes schließt ein, die schöpferische Selbstentfaltung der Persönlichkeit durch kulturelle Betätigung zu unterstützen, das *zeitgenössische* kulturelle Schaffen zu *fördern*, die kulturellen Errungenschaften und Einrichtungen der Bevölkerung *allgemein zugänglich* zu machen und das Verständnis für sie zu wecken sowie das *kulturelle Erbe* der Vergangenheit für Gegenwart und Zukunft zu bewahren“ (Hervorhebungen vom Verf.). - Die österreichischen Gesetze normieren auch den Pflichtcharakter der Kulturförderung: § 1 Abs. 1 *Vorarlberg*: „Das Land als Träger von Privatrechten ist verpflichtet, die kulturelle Tätigkeit zu fördern, soweit sie im Interesse des Landes oder seiner Bevölkerung liegt, vornehmlich wenn sie in *Vorarlberg* ausgeübt wird oder in einer besonderen Beziehung zum Land steht“. Ähnlich: § 1 *Tirol*: „Das Land hat ...“.

197) S. auch die Vorarlberger VO über die GeschO für den Kulturbeirat: LGBL 14/1974.

#### IV. Neues Kulturverfassungsrecht in Österreich: eine Chance für den Föderalismus

Durch die theoretische und praktische Einbeziehung des Kulturverfassungsrechts und seiner Gestaltungskräfte kommen die heute wichtigen „Wachstumselemente föderativer Ordnungen“ ins Blickfeld<sup>198)</sup>, kann die wesentlich von der „Innsbrucker Rechtsschule“ (KLECATSKY, PERNTHALER<sup>199)</sup> u.a.) mitgetragene Neubelebung des österreichischen Föderalismus<sup>200)</sup> unterstützt werden. Die „Verfassungsautonomie“ der (österreichischen) Bundesländer wird von einem kulturwissenschaftlichen Ansatz her, der den im engeren Sinn „juristischen“ und den sozialwissenschaftlichen Blick überschreitet, gestärkt und glaubhaft gemacht. *Konkret:* Der Landesverfassungsgeber in Österreich sollte einzelne Themen, Elemente und Instrumente „seines“ (z.T. schon praktizierten) Kulturverfassungsrechts und kulturellen Selbstverständnisses in die Verfassungstexte aufnehmen: Kulturaufgaben und -güter, Erziehungsziele etc. in der reichen Palette von Abstufungen (z.B. nach Abwehrgrundrechten, kulturellen Teilhaberechten, bloßen Verfassungsaufträgen etc.), die eine kulturverfassungsrechtliche Rechtsvergleichung ergibt.

Das Kulturverfassungsrecht würde vor allem die Länderverfassungen von ihrer mit Recht kritisierten Uniformität weg zu mehr kultureller Individualität führen.<sup>201)</sup>

In manchem gleicht die Suche nach Kulturverfassungsrecht in den Länderverfassungen Österreichs derzeit noch einem „Gang durch die Wüste“. Nur einzelne neuere Texte wie Art. 4 Verf. Niederösterreich (1979) gleichen einer kultur-

198) Begriff von KLECATSKY, Alpenländischer Föderalismus, in: ASSMANN/GOPPEL (Hrsg.), Föderalismus, 1978, S. 51 (53).

199) In seinem „System der wichtigsten Kompetenzen der (Österreichischen) Länder“ nennt PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, Bd. 1, 1975, S. 92 ff., 137 ff. u.a. die „kulturelle Infrastruktur“ - sie ist freilich auch „Suprastruktur“! - ; PERNTHALER sucht nach einer „begrenzten regionalen Kulturhoheit der Länder“ aus den einzelnen Zuständigkeiten, nachdem die Bundesverfassung „keine klare Entscheidung über die allgemeine Kulturhoheit des Bundes oder der Länder“ treffe. PERNTHALER gliedert insofern in Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesen, Theater-, Kino- und Veranstaltungswesen, Brauchtum, Volkskunst u.ä., Sportwesen und Förderungsverwaltung nach Art. 17 B-VG (z.B. Museen, Denkmalpflege). Seine Forderung nach einem „kulturellen Raumordnungskonzept“ für die betreffende Region (aaO. S. 141) unterstützt die hier verfochtene These nach föderalistisch gegliedertem Kulturverfassungsrecht in Bund- und Länderverfassungen.

200) Dazu KLECATSKY, aaO., S. 55 ff.; allgemein auch NOVAK, in: NOVAK u.a. (Hrsg.), Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, 1979, S. 29 (29 f.).

201) Vgl. SCHAMBECK, Zur Gegenwartsfrage des österreichischen Föderalismus, ÖJZ 1979, S. 477 (478): „Es trägt ... sicher nicht zur Profilierung des österreichischen Verfassungsrechts im Hinblick auf den Föderalismus bei, daß die meisten Landesverfassungen eine nicht immer notwendige Konformität prägt“.

rechtlichen „Oase“.<sup>202)</sup> Die Praxis und z.T. auch schon die einfachen Gesetze bieten aber ein positiveres Bild: „Kulturförderungsgesetze“ von Tirol (vom 16. März 1979) und Vorarlberg (vom 16. Jan. 1974)<sup>203)</sup>, in Zukunft auch von Salzburg, zeigen schon heute viel kulturelle Verfassungswirklichkeit „unterhalb“ der Verfassung. Im Lichte eines materialen Verfassungsverständnisses wäre es konsequent, dieses Stück praktizierten Kultur „verfassungs“rechts und einfachen Kulturrechts auch formell in die Verfassungsurkunden der Länder aufzunehmen. Ihr *gelebtes* kulturelles Selbstverständnis muß sich in den formellen Texten spiegeln. Das für das Gemeinwesen „politisch Wichtige“ sollte im Sinne des materiellen Verfassungsbegriffs alsbald in den formellen Verfassungstext aufgenommen werden, jedenfalls ist dies eine Forderung, die sich aus dem Prinzip der optimalen Entsprechung von formellem und materiellem Verfassungsrecht ergibt. Die Anreicherung der österreichischen Länderverfassungen um Kulturverfassungsrecht eröffnete verstärkte Möglichkeiten der Identifizierung des Bürgers mit „seinem“ Land; zugleich würde die gelegentlich beklagte „Phantasielosigkeit“ der Länderverfassungen<sup>204)</sup> und ihre fragwürdige Orientierung an der Bundesverfassung korrigiert, der Föderalismus von der „staats-educatorischen“ Seite her gestärkt. Von solchermaßen „teilrevidierten“ Verfassungen aus sind in Zukunft neue kulturelle Prozesse möglich. Das in vielen österreichischen Bundesländern blühende Kulturleben besäße im *Kulturverfassungsrecht* seine Entsprechung, die Verfassungsautonomie ein neues Terrain.<sup>205)</sup>

202) Art. 4 der neuen Verfassung von Niederösterreich (LGBl. 1978, Nr. 0001-0): „Lebensbedingungen: Das Land Niederösterreich hat in seinem Wirkungsbereich dafür zu sorgen, daß die Lebensbedingungen der niederösterreichischen Bevölkerung unter Berücksichtigung der abschätzbaren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse (!) gewährleistet sind“. - Zu Art. 4 Verf. Niederösterreich - kritisch - als paradigmatisch für ein „politisches Verfassungsverständnis“: WIELINGER, Gesamtreform der Bundesverfassung - Gesamtreform des Verfassungsverständnisses?, in: Reformen des Rechts, 1979, S. 561 (573 ff.).

203) Wenn im Vorarlberger Kulturförderungsgesetz (1974) auch die Gemeinden (§ 2) einbezogen sind (vgl. Anm. 193), so ist dies der Beginn eines *kommunalen* Kulturverfassungs- und Kulturverwaltungsrechts, dazu mein Augsburger Vortrag, Kulturpolitik in der Stadt - ein Verfassungsauftrag, 1979. Zu kommunalen Zentren der örtlichen Kulturpflege in Österreich: PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, Bd. 1, 1975, S. 267 f. Nach Vorarlberg und Tirol erhält nun auch Salzburg ein Kulturförderungsgesetz (vgl. Tiroler Tageszeitung vom 1. 2. 1980). Das Gesetz wird die Förderung von Kunst, Wissenschaft sowie Heimat- und Brauchtumspflege regeln und mit einem 36-köpfigen „Landeskulturbeirat“ versehen sein (Vertreter aller betroffenen Kultursparten).

204) Von „relativ großer Ähnlichkeit“ der Landesverfassungen spricht SCHAMBECK, in MERTEN/MORSEY (Hrsg.), 30 Jahre Grundgesetz, 1979, S. 55 (66), der zu Recht hinzufügt, die Landesverfassungsgeber hätten aber auch zu wenig von den ihnen offengelassenen Möglichkeiten eigenständiger Regelungen in Landesverfassungen Gebrauch gemacht. Die neuen Verfassungen Kärnten (1974, 1975, 1979), Niederösterreich (1978) sowie Vorarlberg (1970) ergeben in Bezug auf Kulturverfassungsrecht aber einiges: s. bes. Art. 4 Verf. Niederösterreich.

205) Zu der in einzelnen österreichischen Raumordnungsgesetzen ausdrücklich geforderten Pluralität regionaler kultureller Einrichtungen: PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, Bd. 1, 1975, S. 196 mit Anm. 982.

Heute läßt sich aus der jüngsten österreichischen Landespolitik die Initiative „Eine Volksbewegung für den Föderalismus“<sup>206)</sup> aufgreifen. Wenn sie „unbeschränkte Gesetzgebung und Vollziehung“ für Vorarlberg u.a. in Sachen „Schule und Rundfunk“ fordert, wenn sie sich als „Land des Bodenseekulturreises“ bezeichnet, so stehen hier deutlich kulturpolitische Initiativen und Motive im Vordergrund.<sup>207)</sup>

Von dieser Vielfalt könnte auf lange Sicht sogar die österreichische Bundesverfassung lernen,<sup>208)</sup> die KLECATSKY 1978 zu Recht als „Ruine“ gekennzeichnet hat!<sup>209)</sup> Das Forderungsprogramm von 1976<sup>210)</sup> mit seinem Wunsch nach Abbau „ungerechtfertigter Bevormundungen der Länder durch den Bund“ sollte ergänzt werden durch positiven Kulturgestaltungswillen der Länder. Verfassungsrechtswissenschaft und praktische Politik können auf diese Weise eine Etappe auf dem Weg zum „realen Föderalismus“ gewinnen<sup>211)</sup>; zur Freiheit der Kultur *durch* Föderalismus.

So verstandenes Kulturverfassungsrecht<sup>212)</sup> vermag einen Beitrag zur „Tendenzwende“ in Sachen des österreichischen Föderalismus zu leisten.<sup>213)</sup> Dazu bedarf es freilich auch der Absicherung durch den Verfassungsgerichtshof, der (anders als bisher) als „Ausgleichsfaktor“ für föderalistische Verhältnisse zu wirken hätte.<sup>214)</sup>

---

206) Informationsblatt des Instituts für Föderalismusforschung, Nr. 7 vom 16. 10. 1979. S. jetzt die erfolgreiche Abstimmung in Vorarlberg am 15.6.1980. - Die föderalistische Verfassungspolitik in Kanada strebt trotz oder gerade wegen der Niederlage der „Separatisten“ in der Quebec-Frage (1980) ebenfalls zu mehr Vielfalt und Freiheit der Kultur bzw. mehr Föderalismus. Nach Ministerpräsident Trudeau müssen in den „nationalen Konsens“ der Kanadier zur Klärung ihrer „Identität“ in die Verfassungsreform 1981 eingebracht werden: sprachliche Gleichheit, kulturelle Vielfalt, die Würde eingeborener Völker und die Selbstentwicklung der Regionen (FAZ v. 16.6.1980, S. 5), also typisch kulturverfassungsrechtliche Gehalte!

207) Zum Länderförderungsprogramm auch ERMACORA, Österreichischer Föderalismus, 1976, S. 100 ff. Kulturverfassungsrechtlich relevant ist z.B. die Forderung, den Denkmalschutz in die mittelbare Bundesverwaltung zu überführen oder die Bundeskompetenz in Angelegenheiten des Archiv- und Bibliotheksdienstes auf Bundeseinrichtungen zu beschränken.

208) Zur Reformdiskussion gehört auch die Kontroverse um die Notwendigkeit einer formellen Bereinigung des österreichischen Verfassungsrechts, dazu eindringlich: NOVAK, Reform oder Ruin der Bundesverfassung, in: Reformen des Rechts, 1979, S. 549 ff.

209) AaO., S. 53 f.; s. auch sein Interview in: „Die Zeitung“, Nr. 5/1979 vom 22.10.1979, S. 6 ff.

210) Dazu ÖHLINGER, Die föderative Verfassung Österreichs, DÖV 1978, S. 897 (906).

211) Ausdruck bei ÖHLINGER, aaO., S. 906.

212) Es ist kein Zufall, daß gerade Tirol und Vorarlberg auf dem Weg zu „eigenem“ Kulturverfassungsrecht sind (und sei es bisher auch „nur“ im Rang einfacher (Kulturförderungs-)Gesetze): Beide Länder haben sich seit jeher „Unabhängigkeitsbewußtsein“ und „Landesgefühl“ bewahrt (dazu ERMACORA, Österreichischer Föderalismus, 1976, S. 199).

213) Dazu ERMACORA, Österreichischer Föderalismus, 1976, S. 201 f.

214) ERMACORA, aaO., S. 200. - Zu einem speziellen Beispiel für Kulturverfassungsrecht, das derzeit anhängig ist: PERNTHALER/WEBER, Über die Rechtslage auf dem Gebiete der Vollziehung des Volksbildungswesens, ZfV 1979, S. 458 ff.

## V. Ausblick

Die Analyse der Verfassungstexte und ihrer Wirklichkeit, die Überlegungen zur Bundesstaatstheorie einerseits, zur „Sache Kultur“ andererseits, haben ergeben, daß Bundesstaat und Kulturverfassungsrecht spezifisch *zusammengehören*. Kulturverfassungsrecht ist ein Kernstück der Bundesstaatsidee: Es eröffnet ihr neue Möglichkeiten. Die *kulturelle Freiheit des Bürgers* ist vielleicht am besten im Bundesstaat „aufgehoben“. Er ermöglicht und „steuert“ die kulturelle Entfaltung seiner Bürger und legitimiert sich eben hieraus in einer gerade in den 80er Jahren notwendigen Weise. Letztlich ist Bundesstaatlichkeit und ihr „Kernrecht“, das Kulturverfassungsrecht, auf allen Ebenen freilich nur *Instrument* der Gewaltenteilung<sup>215)</sup> und Ausdruck des Pluralismus, stehen sie im Dienst der bürgerlichen Freiheit und Menschenwürde. Diese „instrumentale“ Sicht von Bundesstaat und Kulturverfassungsrecht schmälert nicht ihren Rang. Sie erinnert nur daran, daß auch der relativ beste *kulturell vielfältige* Bundesstaat von dem Willen seiner Bürger lebt, von ihren Hoffnungen und Möglichkeiten, aber auch von ihrem „Erbe“. In der Kultur bedarf es des guten Willens und der Leistung aller, der Talente vieler und des Genies weniger. Aber die Juristen können doch auf ihre Weise einen kleinen Beitrag leisten, vielleicht auch durch diesen Vortrag in einem kulturellen Kleinod Österreichs: in Innsbruck.

215) S. auch SCHAMBECK, ÖJZ 1979, S. 509 (512): „Bundesstaatlichkeit“ als neue Form der „Gewaltenteilung“; ders., in: FS Geiger, 1974, S. 643 ff. - HESSE, Grundzüge des Verfassungsrechts der BR Deutschland, 12. Aufl. 1980, S. 94, betont die „vertikale Gewaltenteilung“; zur „föderativen Gewaltenteilung“: ders., Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: FS Gebh. Müller, 1970, S. 143 (148 ff.).



## SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

- Bd. 1     **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976.
- Bd. 2     **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976.
- Bd. 3     **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976.
- Bd. 4     **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977.
- Bd. 5     **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977.
- Bd. 6     **Fried Esterbauer, Guy Heraud, Peter Pernthaler**, Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977.
- Bd. 7     **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978.
- Bd. 8     **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978.
- Bd. 9     **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978.
- Bd. 10    **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978.
- Bd. 11    **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978.
- Bd. 12    **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979.
- Bd. 13    **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979.
- Bd. 14    **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979.
- Bd. 15    **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980.
- Bd. 16    **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980.



