

Die Bundesrepublik als Kulturstaat

ULRICH SCHEUNER

I. Grundfragen im Verhältnis Staat und Kultur

Es ist zur Gewohnheit geworden, gewisse Seiten des öffentlichen Lebens in der Form auszudrücken, daß man ihren Inhalt mit der staatlichen Erscheinung zu einem Ausdruck wie Wirtschaftsstaat, Gewerkschaftsstaat, Kulturstaat verbindet. Es sollen damit entweder besonders hervortretende Merkmale des Staates in seiner gegenwärtigen Gestalt bezeichnet werden – so, wenn man vom Parteienstaat oder vom Wohlfahrtsstaat spricht –, oder es sollen bestimmte Seiten der staatlichen Tätigkeit hervorgehoben werden, wie dies für den Kulturstaat gilt, oder es soll endlich auch eine Richtungsweisung für den Staat mit normativem Gehalt gegeben werden, wie dies vor allem für den Begriff des Rechtsstaates angenommen werden kann. Von diesen Begriffen haben, so scheint mir¹, nur zwei in unserem Verfassungsrecht eine eigentliche rechtliche Bedeutung erlangt, derjenige des Rechtsstaates, der eine der deutschen Tradition besonders am Herzen liegende Bezeichnung für einen gemäßigten, im Recht gebundenen und die Freiheit seiner Bürger achtenden Staat darstellt, und derjenige des Sozialstaates, der zwar keineswegs so geschlossen und bestimmbar erscheint wie der des Rechtsstaates, der aber doch in Lehre und Rechtsprechung heute als eine normative Aussage über die soziale Einstellung der Gesamtheit, über ihr Eintreten für eine ausgleichende Gerechtigkeit verstanden wird². Der Begriff des Kulturstaates dagegen bezeichnet doch in erster Linie nicht mehr als das Problemfeld der Beziehungen von Staat und kulturellem Leben, mit einem Akzent auf eine positive, fördernde und freiheitliche Einstellung der staatlichen Einrichtungen gegenüber den Erscheinungen des kulturellen Lebens. Der Ausdruck ist um die Jahrhundertwende aufgekommen, um die Zuwendung des Staates zum geistigen und kulturellen Leben auszudrücken³. Ich nehme daher von dieser Bedeutung des Wortes als Bezeichnung eines Aufgabenfeldes des Staates den Ausgang und versuche nicht, ein Modell eines „Kulturstaates“ zu entwerfen. Auch scheint es mir nicht empfehlenswert, bestimmte Bedingungen aufzustellen, die ein Kulturstaat erfüllen müsse, um diesen Namen zu verdienen⁴. Ich werde in diesem Vortrag vielmehr die Beziehung zwischen Staat und kulturellem Leben in seinen Problemen behandeln. Dabei wird der Blick vor allem auf die aktive Haltung des Staates gegenüber dem geistigen, künstlerischen und literarischen Bereich fallen und damit auf die staatliche Kulturpo-

¹ Ebenso erkennt den rechtlichen Gehalt dieser beiden Begriffe an E. R. Huber, Zur Problematik des Kulturstaates in: *Bewahrung und Wandlung*, Berlin, 1975, S. 296.

² Zum rechtlichen Gehalt des Sozialstaatsbegriffs siehe Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, München, 1977, S. 682 ff.

³ Der Wortgebrauch ist schon älter. Schon Heinrich von Treitschke schreibt in den *Vorlesungen zur Politik*, 5. Aufl., Berlin, 1922, Bd. 1, S. 81: „So können wir den Staat kurzweg als Kulturstaat bezeichnen und von ihm fordern positive Leistungen für das gesamte geistige und wirtschaftliche Leben seines Volkes.“

⁴ Auch E. R. Huber a. a. O., S. 298 f., begnügt sich mit einer Beschreibung der Merkmale eines Kulturstaates.

litik, greift aber in manchen Punkten über diesen Kreis hinaus. Die Betrachtung berührt daher namentlich auch den Kreis der Staatstätigkeit, den Oppermann⁵ als „Kulturverwaltungsrecht“ des Staates umschrieben hat – ohne hier freilich das Bildungswesen einzubeziehen; doch sollen in der Behandlung die rechtlichen Fragen nicht allein im Vordergrund stehen, sondern die Fragestellung auch dahin gehen, wie sich eigentlich der heutige demokratische Staat gegenüber dem kulturellen Leben verhalten kann und soll.

Nur als Hinweis sei hier angefügt, daß in der Rechtsordnung uns der Begriff des Kulturstaates in der bayerischen Verfassung begegnet, wo wir in Artikel 3 lesen:

„Bayern ist ein Rechts-, Kultur- und Sozialstaat.“

Wenn hier auch der Kulturstaat Seite an Seite mit den vorhin als normativen Aussagen gekennzeichneten Begriffen des Rechts- und Sozialstaates erscheint, so erlangt er dadurch doch kein so klares Profil, um daraus auch für ihn einen echten normativen Gehalt ableiten zu können. Wohl darf man aber in dieser Formel die Bezeichnung eines Staatszieles im Sinne einer freiheitlichen Kulturförderung verstehen.

Ich möchte mich auch nicht auf eine eingehende Begriffserläuterung der Kultur einlassen. Wir dürfen unter diesem Konzept die geistige Lebensform eines Volkes oder einer Gemeinschaft verstehen, die das Zusammenleben vor allem in seinen geistig-schöpferischen Seiten prägt, einen überindividuellen Sinnzusammenhang, der in einem überzeitlichen Bestand jeweils der gegenwärtigen Träger in einer Generation bedarf, die ihn aufnehmen, fortgestalten und weiterreichen. Während Goethe Kultur noch individuell als persönliche Formung verstanden hat, hat der Begriff später die Bedeutung einer überindividuellen geistigen Bewegung und Dauer gewonnen⁶.

Als Verbindung mit der Welt des Geistigen bezeichnet die Kultur Oppermann⁷. Es kann mit dem Begriff heute keine wertende Abgrenzung verbunden werden, wie sie das 19. Jahrhundert gern vornahm, das nur den „zivilisierten Nationen“ eine kulturelle Sendung zusprach. Wir erkennen heute jedem Volk, jeder Stufe der Entwicklung ihre eigene kulturelle Leistung zu, die Achtung und Erhaltung verdient. Deshalb erscheint auch der früher beliebte Unterschied zwischen geistig geprägter Kultur und bloßer technischer Zivilisation überholt, der zwar, wie E. R. Huber gezeigt hat⁸, schon bei Wilhelm von Humboldt vorkommt, aber erst über Gobineau und Spengler bei uns heimisch wurde. Er stellt den fehlgehenden Versuch dar, bestimmte Formen des kulturellen Lebens unter Betonung ideeller Werte gegenüber den technischen Errungenschaften des menschlichen Geistes auszuspielen. Die Kultur umfaßt ohne Zweifel auch die Ergebnisse der Naturwissenschaften und der Technik, deren Anwendung in so hohem Maße das Umfeld des modernen Menschen bestimmt und die auch seine geistige Entfaltung trägt. Die der deutschen idealistischen Bildungstradition eigene Abwendung von dem Bereich der naturwissenschaftlich-technischen Forschung und Praxis gehört zu denjenigen Zügen dieser Überlieferung, deren Überwindung in der Gegenwart endlich vollzogen werden sollte. Professor

⁵ Thomas Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, Tübingen, 1969.

⁶ Hierzu Eduard Spranger, Kulturfragen der Gegenwart, 4. Aufl., Heidelberg, 1964, S. 34. Zum Begriff der Kultur siehe auch Oppermann a. a. O., S. 6 ff.

⁷ Oppermann a. a. O., S. 8. Vgl. auch BVerfGE 10, S. 20–36.

⁸ E. R. Huber a. a. O., S. 344.

C. P. Snow in Cambridge hat in einer berühmten Rede 1959 von „The Two Cultures“ gesprochen, in die sich die moderne Welt wie in zwei polarisierende Gruppen teile, die naturwissenschaftliche Kultur und diejenige der geistig-literarischen Bildung, die einander mit geringer Berührung und begrenztem gegenseitigem Verstehen begegnen⁹. In der Tat läßt sich diese auch der angelsächsischen Welt nicht unbekannt Spaltung der wissenschaftlichen Sphäre und der Bildung in zwei Reiche, die Geistes- und Naturwissenschaften, in der Gegenwart noch in weitem Umfang beobachten. Wenn wir daran denken, wie sehr in älterer Zeit mathematische und naturwissenschaftliche Erkenntnis zu den Grundlagen der humanen Bildung gehörte – man braucht nur Namen wie Leibniz oder Goethe zu nennen –, so liegt hier eine Entwicklung der modernen Gesellschaft vor, die man wohl als eine Fehlstelle unserer kulturellen Vorstellungswelt bezeichnen kann.

In der Gegenwart wird teilweise eine andere grundlegende Frage im Kulturbereich erhoben: Gibt es überhaupt eine einheitliche Kultur in einem Volke oder einer Gesellschaft – ich gehe der Einfachheit halber von der noch überwiegenden nationalen Ausprägung der Kultur aus, über die sich freilich schon der Bogen einer weltumspannenden Einheit wölbt – oder spaltet sich das kulturelle Leben in schichten- oder klassenmäßige Teile, die jeweils eine gesonderte kulturelle Prägung besitzen? In der marxistisch beeinflussten Theorie wird es heute Mode, die überlieferte kulturelle Erbschaft als eine bürgerliche Kultur zu bezeichnen, der gegenüber die Arbeitswelt eine eigene Kultur entwickelt habe oder noch entwickeln müsse, zuerst als Subkultur, aber mit dem Anspruch auf volle Entfaltung und Anerkennung. Das läßt die Frage entstehen: Gibt es überhaupt in einem Volke eine einheitliche Kultur, wovon ersichtlich unsere Verfassungen und unser Schul- und Bildungswesen ausgehen, oder bestehen entsprechend diesen Vorstellungen zwei getrennte Entwicklungen? Wenn es als Aufgabe der Schule erscheint, die Jugendlichen in eine als einheitlich angenommene Überlieferung einzuführen, so würde dies Ziel sich auflösen, wenn es diese Einheit nicht gäbe. Man ist in der Sprachwissenschaft so weit gegangen anzunehmen, daß die sozial schwächere Schicht benachteiligt werde, wenn ihre Kinder in der Hochsprache unterrichtet würden; ein schichtenspezifisches Defizit würde hier verfestigt. Daß der Ausschluß von der im beruflichen Leistungsfeld erwarteten Sprachfähigkeit viel eher ein soziales Defizit schaffen würde, wird dabei übersehen¹⁰. Gewiß prägen sich innerhalb einer nationalen Kultur auch soziale Unterschiede und schichtenspezifische Erscheinungen aus. Man kann von einer kulturellen Haltung breiter Volkskreise sprechen, deren Beeinflussung heute freilich nicht unwesentlich von den Massenmedien abhängt, und es ist gewiß richtig, daß manche Erscheinungen der heutigen literarischen und künstlerischen Produktion nur in einem sehr engen Bereich innerhalb der Gesamtheit, der elitäre Züge nicht entbehrt, Beachtung finden. Dennoch würde eine Auffassung nicht richtig sein, die wegen dieser Differenzierungen die Vorstellung einer einheitlichen Kultur, wenn diese auch pluralistisch sich verzweigt, preisgibt.

⁹ C. P. Snow, *The Two Cultures and the Scientific Revolution*, Cambridge, 1959. Dazu kritisch F. R. Leavis, *Two Cultures? The Significance of C. P. Snow*, London, 1962, und hierzu wieder C. P. Snow, *The Two Cultures and a Second Look*, Cambridge, 1964.

¹⁰ Zu den Problemen sprachlicher Schichtung und ihrer sozialen Bedeutung siehe kritisch Claus Mühlfeld, *Sprache und Sozialisation*, Hamburg, 1977, S. 97 ff.

Um den Bereich der Kultur zu umschreiben, erscheint es besser, von den Ausdrucksformen auszugehen, in denen sie sich manifestiert und die den eigentlichen Gegenstand der Berührung von Staat und Kultur bilden. Hierher gehören Literatur und Kunst, Musik, die darstellenden Künste, aber in einem weiteren Sinne auch Bildung und Erziehung, Wissenschaft und Forschung sowie die kommunikativen Medien. Auch die Beziehung des Staates zu religiösen Fragen ist hier einzubeziehen, bleibt aber außerhalb unserer Betrachtung. Der Sport, wiewohl er in weitem Umfang volkstümliche Schaubedürfnisse befriedigt, bleibt ebenfalls hier nicht einbezogen. In allen diesen Materien gewinnt eine Beziehung des Staates zu kulturellen Fragen Gestalt. Staat bezeichnet dabei sowohl die Länder, die in diesem Feld in erster Linie Kompetenzen besitzen, wie den Bund, der nur beschränkte Aktionsfelder zur Verfügung hat, und die Gemeinden, die wiederum auf Grund ihrer örtlichen umfassenden Zuständigkeit in der Kulturpolitik eine erhebliche Rolle spielen können.

Als Aufgabenbereich des Staates – in diesem weiteren Sinn alle öffentlichen Hoheits-träger umfassend – bietet die Kultur in der Gegenwart ein sehr problematisches Gelände dar. Auf den ersten Blick scheint sogar die Befassung des Staates mit kulturellen Angelegenheiten ein Element des Widerspruches in sich zu tragen. Wird nicht als ein grundlegendes Merkmal der Kultur betrachtet, daß sie frei ist, daß sie nicht der Lenkung und dem Einfluß des Staates unterliegt? Diese ältere liberale Sicht des 19. Jahrhunderts, die vor allem die Unabhängigkeit der kulturellen Sphäre vom Staat betont, kann freilich in der realen Lage der Gegenwart nur mehr begrenzte Geltung besitzen. In steigendem Maße hat der moderne Staat, wie auf vielen anderen Gebieten, seinen Einfluß auf das kulturelle Leben ausgedehnt, freilich nicht durch Gebote oder Weisungen – hier greift die Freiheit weiter Bereiche des kulturellen Lebens außerhalb des Schul- und Bildungswesens durch –, aber durch seine Förderung, ohne die in erheblichem Maße heute das kulturelle Leben versiegen müßte. Im Bereich der Schule und Bildung verfügt dann der Staat über einen sehr weit gehenden Einfluß auf die hier vermittelten kulturellen Inhalte. Hier wird in einem gewissen Umfang durch die Gegenstände des Unterrichts und ihre Behandlung der Boden für die spätere Aufnahmefähigkeit für kulturelle Leistungen bereitet. Vor allem aber wird der Staat in den Bereichen freien kulturellen Schaffens immer stärker zum Partner. Je mehr in der gegenwärtigen egalitären Gesellschaft freie individuelle Mittel, die mäzenatische Funktionen ausüben können, zurückgehen, um so mehr wird der Staat mit seiner Finanzkraft der Träger aller kulturellen Förderung. In dieser Spannung von Freiheit und Förderung liegt ein erstes grundlegendes Problem.

Es hängt hiermit zusammen, daß das Maß dieser Abhängigkeit unterschiedlich ist. Es gibt Bereiche, in denen auch in der Gegenwart noch eine wirtschaftliche Grundlage ohne staatliche Ingerenz gegeben ist. Das gilt für Buch und Presse, also weithin für das literarische Schaffen, teilweise noch für die private wirtschaftliche Forschung und das Musikleben. Aber in vielen anderen Gebieten, vom Theater bis zum Orchester und zur Heimat- und Denkmalpflege, sieht sich das kulturelle Leben auf die finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand maßgebend angewiesen.

Wenn aber die staatliche Unterstützung ein so bedeutendes Maß erreicht hat, so erhebt sich die Frage, nach welchen Maßstäben sie gegeben wird. Gilt für den modernen Staat nicht auch im kulturellen Leben ein Gebot der Neutralität, das ihm verwehrt, Stellung zu nehmen und bestimmte Auffassungen zu begünstigen? Auf der anderen Seite steht die Notwendigkeit, bei der Förderung auch abzugrenzen und auszuwählen, und führt das den Staat nicht unvermeidlich dazu, daß er eigene

Anschauungen gewinnen muß, daß er sich bestimmten Richtungen gegenüber aufgeschlossener zeigt als anderen? Widerstreitet das nicht dem Grundsatz der neutralen Zurückhaltung, läßt er damit nicht die gebotene Gleichheit außer Betracht? Wir werden auf diese schwierige Frage, ob der Staat oder seine mit kulturellen Fragen betrauten Organe eine eigene Meinung über Qualität und Inhalt kultureller Leistungen haben dürfen, zurückkommen.

Von der Antwort auf diese Frage hängt es auch ab, ob man von einer staatlichen Kulturpolitik auch im Bereich der freien kulturellen Leistung sprechen kann, die nicht nur Geld aufbringt und verteilt, sondern die auch bestimmte Grundsätze befolgt und Anschauungen zur Geltung bringt. Kann der Staat ganz auf Wertungen und Unterscheidungen verzichten? Wenn der Staat Kunst erwirbt oder als Bauherr einsetzt, wenn er die Auswahl literarischer Texte in Lesebüchern oder in Richtlinien für den Unterricht vornimmt oder duldet, werden damit nicht qualitative und auch inhaltliche Entscheidungen getroffen, in denen auch politische Momente mitsprechen?

Wenn wir von der Spannung zwischen der Freiheit der kulturellen Entfaltung und der Einwirkung des Staates sprechen, so muß freilich beachtet werden, daß die staatliche Einflußnahme sehr unterschiedliche Formen annimmt und sich je nachdem auch die Problematik dieses Gegensatzes in verschiedener Form stellt. Der Grundsatz der Freiheit gegenüber dem Staate, wie er vor allem in Artikel 5 Absatz 3 GG für den Bereich der Kunst ausgesprochen ist, wird vor allem dann hervortreten, wenn der Staat mit Einschränkungen dieser Freiheit, mit Geboten und Verboten, wirksam wird. Ein Handeln staatlicher Organe im kulturellen Bereich wird aber nur in sehr begrenztem Maße sich in Beschränkungen auswirken, es nimmt in weitem Umfang die Gestalt der Förderung an. Bei dieser wird, wenn sie angenommen oder sogar angestrebt wird, das Problem darin liegen, wem diese Unterstützung zuteil wird, nach welchen Maßstäben staatliche Mittel eingesetzt und verteilt werden. Auch hierbei treten Werturteile auf und sind Entscheidungen zu treffen, die die Natur freiheitlicher Beziehungen berühren. In der Auseinandersetzung mit der Eigenart des kulturellen Lebens, mit dem ihm jedenfalls in der Gegenwart innewohnenden Drang zur autonomen Gestaltung, liegt eine der grundlegenden Schwierigkeiten staatlicher Kulturpolitik. Eine andere hiermit zusammenhängende Problematik ergibt sich daraus, daß auch bei Anerkennung einer eigenen staatlichen Wertung die für eine solche geltenden Maßstäbe unsicher sind. Wir können in der Gegenwart ein Schwinden gemeinsamer Anschauungen über Inhalt und Form kultureller Leistungen und über die Grundlagen der menschlichen Bildung beobachten, das es für staatliche Organe schwer macht, eine Orientierung und Ausrichtung an anerkannten Maßstäben zu gewinnen.

II. Staatlicher Einfluß auf das kulturelle Leben

Das Verhältnis des modernen Staates zur Kultur ist weitgehend von den Änderungen bestimmt, die sich im gesellschaftlichen und kulturellen Leben insbesondere seit dem 19. Jahrhundert vollzogen haben und die in der Richtung auf eine Autonomie des kulturellen Lebens gehen, auf der anderen Seite aber auch durch die fortschreitende Bedeutung des wirtschaftlichen und technischen Momentes im öffentlichen Bereich gekennzeichnet werden. In einer älteren Zeit ergab sich eine enge Beziehung der kulturellen Vorgänge auf die herrschenden Gewalten von selbst und erblickten auch diese in der Kunst einen wichtigen Ausdruck ihrer Stellung und Bedeutung. Seit dem Ausgang der Antike war die christliche Kirche im Abendland zur großen Patronin der

Bildung und Kunst geworden, und sie blieb dies durch lange Zeit noch über das Mittelalter hinaus. Erst seit dem späteren Mittelalter, verstärkt seit der Reformation, ging das Schulwesen in die Hände des Staates über und nahm das Bildungswesen einen säkularen Zug an. Neben der Kirche waren die fürstlichen Höfe und die Sitze führender Kreise, dann auch das Bürgertum der Städte die Träger künstlerischer und kultureller Bestrebungen. In diesem Kreise wurzelten die Erscheinungen eines hohen geistigen Schaffens, die sich freilich auch mit einem starken künstlerischen Leben des Volkes zu verbinden wußten, wofür etwa die süddeutsche barocke Welt mit ihren Festen, Wallfahrten, Bräuchen als Beispiel genannt sein mag.

Wenn die Mächte jener Zeit so stark die Richtung und Anlage der künstlerischen Leistungen als Auftraggeber bestimmten¹¹, so muß man auf der anderen Seite anerkennen, daß sie vielfach ein enges persönliches Verhältnis zum kulturellen Schaffen besaßen. An den Höfen wurden Kunst und Literatur gepflegt. Rechnet man die für heutige Haushalte sehr geringen Mittel sich vor, mit denen der Herzog Karl August von Weimar einen Kreis führender Männer seines Zeitalters an sich zu binden wußte, so muß man zugeben, daß hier der staatliche Auftraggeber zu Recht in Anspruch nehmen konnte, aus eigener Kenntnis und Neigung über Auswahl und Qualität der zu berufenden Kräfte zu entscheiden. Nicht wenige der großen Bauherren des 18. Jahrhunderts waren in stände, gemeinsam mit ihren Architekten die Pläne zu entwerfen und zu studieren¹². Daß die Ergebnisse einer solchen Zusammenarbeit den Früchten heutiger Ausschreibungen und Ausschußentscheidungen überlegen waren, wird man schwerlich bezweifeln können. Erst der moderne Staat ist in seinen Stellungnahmen zu kulturellen und künstlerischen Fragen unsicher geworden und verbirgt sich gern hinter der Deckung von Expertengremien.

Der Gedanke der Freiheit der Kunst, so sehr gewiß den Künstlern und Dichtern seit jeher ein Drang zur freien Schöpfung innewohnte, gehört dem 19. Jahrhundert an. Die Anfänge einer kulturellen Konzeption, die ihren eigenen unabhängigen Ausdruck, oftmals auch in kritischer Stellung zu den herrschenden Gewalten, suchte, reichen in das 18. Jahrhundert zurück und sind hier vor allem im literarischen Bereich ausgeprägt. Aber erst im 19. Jahrhundert, unter dem Einfluß romantischer Anschauungen und liberaler Ideen, wird das Reich der Kunst und Dichtung zu einer idealen Sphäre der Freiheit, treten Museen als Tempel der Kunst an die Stelle religiöser Erbauung¹³, werden musikalische Darbietungen im Konzertsaal zu einer Stätte weihervoller Empfindungen¹⁴ und strebt der Künstler nun nach einer selbständigen, von

¹¹ Zu der überwiegend aristokratischen Zusammensetzung der Auftraggeber und Käufer bildender Kunst in England im 18. Jahrhundert siehe Gerald Reitlinger, *The Economics of Taste*, London, 1961, Bd. 1, S. 30 f.; Janet Millihan, *The nationalization of culture. The development of state subsidies to the arts in Great Britain*, London, 1977, S. 2.

¹² Ein berühmtes Beispiel solcher Zusammenarbeit zwischen Bauherren und Architekten ist der Bau des Würzburger Schlosses, der neben zwei Bischöfen aus dem Hause Schönborn ihren Onkel, den Kurfürsten von Mainz, in seinen Bann zog und für dessen Planung man auch führende Hofarchitekten wie Lukas von Hildebrandt in Wien und Boffrand and de Cotte in Paris heranzog. Vgl. R. Sedlmayer und R. Pfister, *Die Fürstbischöfliche Residenz Würzburg*, München, 1923; M. v. Freeden, *Balthasar Neumann*, 2. Aufl., Berlin, 1963, S. 24 ff., 28 ff.; W. Braunthal, *Abendländische Stadtbaukunst*, Köln, 1976, S. 217 ff.

¹³ Zu der Rolle der Museen siehe O. Hederer, Leo von Klenze, München, 1964, S. 184 ff.; Hans Reuther, *Die Museumsinsel in Berlin*, Berlin, o. J. (1977), S. 18 f.

¹⁴ Die Wandlung der Musik aus einer Begleitung des Lebens zu ihrem Verständnis als Ausdruck von Ideen vollzieht sich seit Beethoven und den Musikern der romantischen Richtung. Siehe F. Schnabel, *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert*, Bd. 1, 3. Aufl., Freiburg, 1947, S. 231 ff.

Bindungen freien Stellung in der Gesellschaft¹⁵. Hatte sich bis dahin, insbesondere bei der bildenden Kunst und der Musik, noch vielfach eine engere Verbindung zu einer staatlichen oder kirchlichen Obhut erhalten, so wurde nun in der liberalen Ära die Unabhängigkeit des Künstlers proklamiert. Voran stand vor allem die Freiheit des literarischen und politischen Wortes, aber die Verfassungen der Jahrhundertmitte gewährten auch dem Ausdruck der bildlichen Darstellung den Schutz¹⁶. Mit dieser Anerkennung des Freiraums kultureller Leistung verband sich eine innere Orientierung wenigstens eines Teiles der literarischen und künstlerischen Kreise, die sie in einen kritischen Gegensatz zu den vorwiegenden Strömungen der Gesellschaft stellte, zunächst nicht so sehr in politischer Hinsicht als in dem Sinne individueller Selbstbehauptung. In Frankreich legte ein radikal denkender Künstler wie Gustave Courbet es darauf an, das bürgerliche Publikum zu provozieren und sich von der Sphäre der akademischen Richtung zu distanzieren. Der Aufstieg der Impressionisten vollzog sich unter ähnlichen Erscheinungen, die in Wien, Berlin und München um die Jahrhundertwende in den Kreisen der Sezession erneuten Ausdruck fanden¹⁷. In der Literatur stehen Heine, Börne und die revolutionär gesonnenen Dichter der Jahrhundertmitte auf gleichem Boden. Für die Wissenschaft bedeutete die Verkündung ihrer Freiheit, da sie ihren Platz an staatlichen Hochschulen hatte, mehr ein Privileg ungestörter Arbeit und Existenz, mit dem sie aber ohne weiteres die Erfüllung ihrer Lehrpflichten im staatlichen Rahmen verband. Für die Kunst aber leitete diese Entwicklung, jedenfalls in Teilen, eine Entfernung vom Staate und von den Kräften der Gesellschaft ein. Es lag darin beschlossen, daß sie in einer sich sowieso pluralistisch verschiedenen Strömungen öffnenden Zeit ihre Einbindung in große gemeinsame Zusammenhänge verlor und eine Eigenentwicklung in der Isolierung in einem engen Kreise der Kritik und des interessierten Publikums einschlug. Das hat man damals und bis heute weniger gesehen. Der Architekt wahrte aus seinem Auftrag heraus den Zusammenhang mit der Gesamtheit noch eher, der Schriftsteller konnte ein breites Publikum ansprechen und wurde daher in geringerem Maße isoliert. Die Konsequenzen dieser Entwicklung können nur angedeutet werden. Der Bereich der Literatur und Kunst gewinnt eine Autonomie, löst sich aber stärker aus dem bürgerlichen Leben oftmals heraus, geht in Denken und Lebensführung eigene Wege, die ihn aber nicht selten in eine wiederum sehr empfundene subjektive Vereinzelung führen. Zum Staat ist das Verhältnis eher negativ bestimmt, und so bildet sich eine Situation heraus, in der die freien Kulturschaffenden sich vom Staat abwenden, andererseits aber nun in der Gegenwart doch wieder auf ihn angewiesen sind. Denn es wird in der Gegenwart immer deutlicher, daß der Einfluß des Staates auf die kulturellen Angelegenheiten ansteigt. Das ergibt sich einmal aus dem fortschreitenden Schwinden einer Schicht privater vermögender Auftraggeber, die die Bedeutung

¹⁵ Hier hat der deutsche Idealismus mit seiner Anschauung von der humanen Entfaltung des Menschen einen erheblichen Anteil. Vgl. Schnabel a. a. O., Bd.1, S. 220 ff.

¹⁶ Über die Presse hinaus greifen die Freiheitserklärungen auf den bildlichen Ausdruck zuerst in § 143 des Verfassungsentwurfes der Frankfurter Nationalversammlung und ihr folgend in Art. 27 der preuß. Verfassungsurkunde von 1850. Formell rechtlich proklamiert wird auch in § 152 der Frankfurter Verfassung die Freiheit der Wissenschaft (entsprechend Art. 20, Pr. Vfurkunde). Erst die Weimarer Reichsverfassung von 1919 fügt an dieser Stelle die Kunst hinzu, was dann Art. 5 Abs. 3 GG übernimmt.

¹⁷ Zu der Haltung der Opposition der bildenden Kunst, die trotzdem die spätere Anerkennung ihrer Träger und auch deren Annäherung an die etablierten Kräfte nicht hindert, siehe für Frankreich Theodore Zeldin, *France 1848–1945*, Bd. 2, Oxford, 1977, S. 472 f.

der staatlichen Mittel für die Erhaltung der kulturellen Tätigkeiten erhöht, zum anderen daraus, daß in anwachsendem Maße auch von der staatlichen Gesetzgebung soziale Förderung, steuerliche Begünstigung, rechtliche Sicherung verlangt wird¹⁸. Viele Vereine, die das Kulturleben stützen, sind heute weitgehend Zuschußempfänger der öffentlichen Hand geworden. Das Theater der Bundesrepublik ist ganz überwiegend Subventionstheater, und auch die Literatur lebt in nicht geringem Maße von den Aufträgen der öffentlichen Rundfunkanstalten¹⁹.

Mit der Entwicklung des Gedankens einer autonomen Entfaltung der Kultur, die dann doch wieder in der Gegenwart ihren Rückhalt beim Staate und dessen Förderung suchen muß, verbindet sich seit dem 19. Jahrhundert eine zunehmende Unsicherheit des Staates in Fragen der kulturellen Entscheidung. Die neuere Zeit ist ein Zeitalter pluralistischer Strömungen und Gegensätze, in der zwar modische Erscheinungen noch eine erhebliche einheitliche Durchschlagskraft besitzen, in der aber keine allgemeine Grundrichtung mehr jeweils deutlich erkennbar wird, auf die sich ein staatliches Urteil stützen könnte. Im Bereich der Bildung hat noch bis vor einem Menschenalter die in der Zeit des Idealismus gelegte humanistische Grundlage in Schule und Hochschule eine Basis abgegeben; heute ist inmitten wachsender Gegensätze in der Auseinandersetzung um Bildungsinhalte und Methoden des Lernens auch diese Einheit geschwunden²⁰. Im Raum der Literatur und Kunst ist weithin seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts staatlichen Instanzen die Sicherheit verlorengegangen. Die Monarchien des 18. Jahrhunderts waren in ihrem Urteil kaum ungewiß, und sie sind auch meist mit guten Leistungen bedient worden. Der Staat des späteren 19. Jahrhunderts hielt noch an auswählender Förderung fest²¹, aber sein Urteil, das oft den höfischen oder nationalen Akzent vorzog, entsprach nicht mehr der Auffassung der bürgerlichen Welt, die andere Autoren, andere Künstler feierte. Die Zeit Wilhelms II. ist hierfür ein bekanntes Bild; amtliche Entscheidungen haben hier nur zu häufig Kritik und Spott hervorgerufen.

In der Gegenwart ist der Staat in seiner Kulturpolitik – abgesehen von seiner nach wie vor bestimmenden Rolle im Schulbereich – von einer Haltung der Neutralität bestimmt. Das entspricht einem Verständnis der Gewährleistung der Freiheit der Kunst gemäß Artikel 5 Absatz 3 GG, nach dem eine Identifikation des Staates mit bestimmten Richtungen und Strömungen des kulturellen Lebens im Freiraum der Kunst nicht mehr statthaft erscheint. Diese Zurückhaltung folgt aber auch aus einer weitreichenden allgemeinen Anschauung, die dem Staat in einer pluralistischen

¹⁸ Zur steigenden Bedeutung staatlicher Kulturpflege siehe den bayerischen Kultusminister Hans Maier, Kulturpolitik. Reden und Schriften, München, 1976, S. 178 ff.

¹⁹ Zur wachsenden Rolle des Staates (und der Gemeinden) als Förderer der Kunst siehe Hans Maier (Fn. 18), S. 180; Wolfgang Knies, Die Schranken der Kunstfreiheit als verfassungsrechtliches Problem, München, 1967, S. 205; Günter Erbel, Inhalt und Auswirkungen der verfassungsrechtlichen Kunstfreiheitsgarantie Berlin-Heidelberg-New York, 1966, S. 173 f.; Oppermann (Fn. 5), S. 34, 447. In einem Land wie England, das über eine viel breitere Schicht privater Mäzene verfügte und erst zögernd dem Staate eine Rolle im kulturellen Leben zuwies, bedeutet der Ankauf der Elgin Marbles 1816 einen ersten Schritt staatlicher Förderung, aber ein Museum wie die Tate Gallery für neuere Kunst erhielt erst 1946 einen Staatszuschuß. Hier vollzieht sich die Wende erst in neuester Zeit. Vgl. J. Millihan (Fn. 11), S. 13 ff., 181, 215 ff.

²⁰ Mit Recht sagt Hans Maier (S. 180): „Unser heutiges Gemeinwesen ist in seinen Grundlagen pluralisiert.“

²¹ So bevorzugte der Generalpostdirektor Stephan für die Postgebäude, mit denen er das neue Reich nach 1870 überall symbolisch zum Ausdruck zu bringen trachtete, einen neugotischen Stil, der manche Kritik auslöste. Vgl. Rudolf Morsey, Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867–1890, Münster, 1957, S. 124; H. Quaritsch, Probleme der Selbstdarstellung des Staates, Tübingen, 1977, S. 20. Die Entfernung zur Zeitkultur läßt sich im 19. Jahrhundert auch bei den Kirchen beobachten. Vgl. Hans Maier, Kirche und Gesellschaft, München, 1972, S. 205 ff.

Gesellschaft eine solche Rolle der Neutralität in religiös-weltanschaulichen, auch in gewissem Umfang in wirtschaftlichen, vor allem aber auch in kulturellen Fragen zuweist²². Diese Stellung der Neutralität muß freilich richtig verstanden werden. Sie bedeutet nicht eine Indifferenz und Distanzierung von diesen Lebensbereichen, die auf eine Art Trennung hinausliefe. Keinesfalls kann aus dieser Zurückhaltung des Staates im Widerstreit der Richtungen abgeleitet werden, daß er nicht zur Förderung des kulturellen Lebens berechtigt und in einem gewissen Umfang verpflichtet bliebe²³. Ein solches Verständnis der Freiheit der Kunst würde dem Charakter eines sich als „Kulturstaat“ verstehenden Gemeinwesens durchaus zuwiderlaufen. Die Respektierung dieser Freiheit bedeutet vielmehr nur, daß der Staat sich in der Stellungnahme gegenüber den verschiedenen Richtungen und Tendenzen des kulturellen Lebens zurückhält, daß er nicht von seiner Seite aus bestimmte Auffassungen diskriminiert, anderen einen einseitigen Vorzug gewährt.

Die staatliche kulturpolitische Haltung gewinnt damit eine Offenheit, wie sie der pluralistischen Szene entspricht. Der Staat gewährt, wie Hans Maier ausführt, der Kunst eine Hilfestellung, ohne eine Bestimmung von Inhalt und Form der Kunst zu beanspruchen²⁴. Es gehört sogar zu dieser Aufgabe kulturpolitischen Handelns, daß der Staat bei Maßnahmen der Förderung auf die Erhaltung der Vielfalt bedacht bleibt. Gegenüber einer Öffentlichkeit, die auf diesem Gebiet bewußte und betonte staatliche Entscheidungen gern kritisiert, nimmt der heutige Staat eine vermittelnde, in künstlerischen Fragen sozusagen alles verstehende Haltung ein, in der sich auch eine gewisse Inkompetenz zu eigener Stellungnahme widerspiegelt. Wo Entscheidungen zu fällen sind, wie bei staatlichen und gemeindlichen Bauten, werden oft Wettbewerbe veranstaltet und die Stellungnahme an Expertenausschüsse verwiesen. In der Tat zeigt die amtliche Baukunst der Zeit nach 1945 zwar den Anschluß an den Zeitstil, aber nur in einzelnen Beispielen stärkere künstlerische Kraft. Auch die Stadtplanung hat die besondere Gelegenheit der großen Kriegszerstörungen nur in begrenztem Maße zu nutzen verstanden. Sie hat sich lange dem Moloch des Verkehrs zu sehr gebeugt und sucht nun verlorene Urbanität in der Form von Fußgängerzonen wiederzugewinnen, während die immer mehr wachsenden Siedlungen am Rande der großen Städte gestaltlos geblieben sind. Bessere Früchte hat der Aufwand für die Erneuerung des Theaters und der Musik getragen, der auch weitgehend von der öffentlichen Hand ausging. Die bildende Kunst und das literarische Leben haben sich mehr aus eigener Kraft entwickelt, hier spielt die öffentliche Förderung eine geringere Rolle. Wenn im ganzen im Bilde der Bundesrepublik des letzten Menschenalters die geistigen Auseinandersetzungen doch wohl hinter dem im Vordergrund stehenden wirtschaftlichen Aufstieg zurückstehen, so hat das ebensowohl im geschichtlichen Schicksal dieser Jahre wie in der stärkeren Orientierung der Bevölkerung auf die materielle Seite des Daseins ihre Ursachen.

²² Zur Neutralität des Staates siehe K. Schlaich, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, Tübingen, 1972, S. 25, 240 ff., 256 ff.; Martin Heckel, Staat, Kirche, Kunst, Tübingen, 1968, S. 87, 100; Knies (Fn. 19), S. 206.

²³ Eine solche Pflicht des Staates zu Schutz und Förderung des kulturellen Bereichs und der Kunst läßt sich – abgesehen von Normen der Landesverfassungen (Bayern Art. 140, Bremen Art. 11 Abs. 2, Nordrhein-Westf. Art. 18, Rh.-Pfalz Art. 40 Abs. 1, Saarland Art. 34 Abs. 1) – aus Art. 5 Abs. 1 und Art. 7 GG entnehmen. So auch M. Heckel, S. 96; H. Maier (Fn. 18), S. 181; Oppermann (Fn. 5), S. 443.

²⁴ Hans Maier (Fn. 18), S. 180.

III. Probleme der Freiheit des kulturellen Lebens

Der demokratische Staat findet sich in seiner Einstellung zu kulturellen Fragen in keiner einfachen Situation. In verstärktem Maße zum Patronat über die Äußerungen des Kulturlebens aufgerufen, sieht er sich andererseits dem von ihm anerkannten Grundsatz der Freiheit der Kunst gegenüber, der ihm eine inhaltliche Einwirkung versagt. In einer pluralistischen Gesellschaft, in einer Epoche, in der im geistigen Leben so viele verschiedene und gegensätzliche Richtungen hervortreten, vermag zudem der Staat für seine Haltung keinen Rückhalt an einer allgemein anerkannten Anschauung in kulturellen Fragen zu finden, weil eine solche nicht existiert. So befindet sich in der Gegenwart die staatliche Kulturpolitik inmitten eines Spannungsfeldes, in dem nicht nur ideelle, sondern auch politische Gegensätze das Auffinden einer Grundlinie zu einer schwierigen Aufgabe für die Führung der kulturellen Ressorts machen.

a) Das Kulturleben ist, abgesehen vom Gebiet der Bildung, der Schulen und Hochschulen, zu einem Raum der autonomen Freiheit geworden, der dem Staat gegenüber im Abstand, oft auch in kritischer Ablehnung verbleibt. Auf der anderen Seite aber erscheint staatliche Förderung unentbehrlich, aber über die hierin anzulegenden Maßstäbe besteht Unsicherheit.

b) Die Bildungsgrundlagen, die früher einer öffentlichen Stellungnahme einen Anhalt geben konnten und bei denen diese sich auf einen bestehenden Konsens stützen konnte, sind erschüttert. Wo der Staat als bestimmender Faktor der Schul- und Hochschulbildung wie als Förderer kultureller Vorgänge auf eine eigene Meinung angewiesen ist, steht er vor tiefen Gegensätzen in den zeitgenössischen Anschauungen. Wenn er sich demgegenüber in eine Haltung der Neutralität gegenüber den Richtungskämpfen zurückzieht, kann ihm das dort, wo er selbst zu entscheiden hat, wie im Bildungsprogramm der Schule, nicht weiterhelfen, und auch in der Förderung sind nicht alle Probleme mit einer solchen Zurückhaltung zu bewältigen.

c) Der demokratische Staat sieht sich auch vom Prinzip der Demokratie her bestimmten Forderungen und Problemen gegenübergestellt. In einem demokratischen Gemeinwesen wird die Neigung überwiegen, den Begriff der Kultur in einem breiten Sinne zu deuten und ihn im Sinne einer Teilhabe aller Volkskreise an den kulturellen, vom Staate geförderten Vorgängen zu verstehen. Eine Kulturpolitik, die auf die elitäre Formung der führenden Kulturleistungen abstellt und dementsprechend auch ihre Hilfestellung orientiert, wird sich unter einem solchen Gesichtspunkt nicht behaupten können. Nicht weniger widerstreitet eine auf eine offene pluralistische Gesellschaft ausgerichtete Sinnggebung der Kultur auch einer Verengung der staatlichen Vorsorge allein auf eine bestimmte Klasse oder Schicht, im Sinne einer Arbeiterkultur. Es ist etwas anderes, wenn sich große Verbände, wie die Gewerkschaften, einer auf spezifische Schichten hin orientierten kulturellen Darbietung widmen oder wenn die christlichen Kirchen in ihrem Raum einer religiös geprägten Haltung ihre Untersützung geben. Der Staat muß, ohne daß ihm auch die Förderung solcher spezifischen Richtungen verwehrt wäre, eine ausgleichende, die gegebene Vielfalt berücksichtigende Haltung bewahren.

Für den Staat ergibt sich in diesem Zusammenhang dort, wo er selbst zu bestimmen hat, wie in der Schule, ein besonderes Problem. Aus dem Grundsatz der Demokratie wird heute hier vor allem eine nachhaltige Betonung seiner Aufgabe zur Herstellung einer Gleichheit, einer Chancengleichheit abgeleitet. Weil die staatlichen Bildungs-

einrichtungen durch ihre Vorbereitung für das spätere berufliche Leben auch Lebenschancen verteilen, wird dem Staate heute, insbesondere im Zuge der Bildungsreform, die Aufgabe zugeschrieben, nach Möglichkeit soziale Unterschiede der Herkunft der Schüler durch die Gestaltung des Schulaufbaus und der Lehrmethoden auszugleichen. Der Gleichheitssatz, den die Lehre der Weimarer Zeit im Sinne einer Verhütung willkürlicher Verwaltungsentscheidungen und diskriminierender Gesetze ausgelegt hatte, eine Interpretation, der auch die heutige Lehre im wesentlichen folgt, entwickelt sich in diesem Zusammenhang zu einem Instrument der Egalisierung, bei dem gelegentlich Tendenzen auftreten, über die Herstellung von Chancengleichheit auch eine Ergebnisgleichheit in Bewertung und Noten herzustellen²⁵. An dieser Stelle wird wiederum erkennbar, in wie weitem Umfang der Staat im öffentlichen Bildungswesen durch Bildungsplanung und Schulstruktur auf die geistige Kultur Einfluß übt. Wenn Fächer wie die Geschichte im Plan der Schule zurückgedrängt werden oder nahezu verschwinden, so geht davon ein großer Einfluß auf das kulturelle Bewußtsein der Bevölkerung aus, der auch die Interessenfelder der später Erwachsenen einzuengen vermag. Hier, wo der Staat bestimmend über kulturelle Inhalte der Schulbildung verfügt, tritt er nicht als eine neutrale Macht auf, hier werden vielmehr deutliche Entscheidungen in einer politischen Auseinandersetzung getroffen, die dennoch weitreichende Konsequenzen für das gesamte kulturelle Leben besitzen.

In dem Gesamtbereich der kulturellen Aktivitäten des Staates nehmen die Probleme auch dadurch eine unterschiedliche Gestalt an, daß Einfluß und Aufgabe des Staates in den einzelnen kulturellen Bereichen erhebliche Unterschiede aufweisen. Wollte man den Blick nur auf den Gedanken der Freiheit und Autonomie der Kultur richten, so würde das zu einer weitgehenden Unterschätzung der Einwirkung des Staates führen. Es ist notwendig, hier zu differenzieren:

a) In einem zentralen Felde, dem der Bildung und Erziehung, in Schule, Hochschule, Fachschule besitzt der Staat eine sehr starke Stellung. Artikel 7 GG gewährt ihm, praktisch den Ländern, nach dem von der Rechtsprechung anerkannten Gehalt der Formel von der „Schulaufsicht“ die volle Bestimmung über Organisation und inneren Gehalt des Unterrichts, das letztere gewiß im Rahmen der Respektierung individueller Grundrechte der Artikel 2, 4 und 5 GG. Der Staat muß hierbei, wie die Rechtsprechung betont hat²⁶, auf das Erziehungsrecht der Eltern Rücksicht nehmen, er hat auch das Persönlichkeitsrecht der Jugendlichen und Studenten zu achten, aber in diesem Rahmen verfügt er doch über Bildungsziele und Schulsysteme, die er freilich in ihren Grundzügen gesetzlich festzulegen hat. Da auch das spätere Aufnehmen kultureller Güter weitgehend von der in der Schule erworbenen Bildung abhängt, so besitzt daher der Staat in einem entscheidenden Sektor des kulturellen Lebens weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten. Diesem ersten Bereich staatlicher Bestimmung gehören auch Verwaltungsgebiete wie die Museen oder die Ausführung der Aufgabe des Denkmalschützes oder der Landschaftspflege zu.

b) In einem zweiten Bereich gilt dagegen die Freiheit der kulturellen Entwicklung, vor allem in der Kunst und in der Wissenschaft. Bei der Kunst verfügt der Staat, abgesehen von der Ausbildung an Hochschulen, über keinen organisatorischen oder

²⁵ Zur Egalisierung im Bildungsbereich Friedhelm Hufen, Gleichheitssatz und Bildungsplanung Baden-Baden, 1975, S. 125 ff., 149 f. Ferner das Urteil zur hessischen Förderstufe BVerfGE 34, S. 165, 182 ff. und zur Gemeinschaftsschule BVerfGE 41, S. 29, 51 f.

²⁶ BVerfGE 24, S. 165, 182 ff.

inhaltlichen direkten Einfluß, aber die Förderung gewährt ihm doch eine gewisse Einwirkung. Sie wird von ihm freilich in einer neutralen Zurückhaltung geübt und wirkt sich dadurch, daß der Staat hier durch vielfältige Organe handelt, in einem dezentralisierten ausgleichenden Sinne aus. Aus der institutionellen Gewähr der Kunstfreiheit läßt sich in begrenztem Umfang auch eine Pflicht des Staates zu Schutz und Pflege ableiten, aus der aber keine konkreten Ansprüche auf finanzielle Leistungen erwachsen. Nur dort, wo bei Zubilligung von Finanzhilfe der Gleichheitsgrundsatz in Frage steht, wird auch ein rechtlich geschützter Anspruch in Betracht kommen²⁷. Bei der Wissenschaft erweist sich infolge ihrer organisatorischen Verwurzelung an den staatlichen Hochschulen der Einfluß des Staates als wesentlich stärker, wie noch zu zeigen sein wird.

c) In einem dritten Bereich, dem der kommunikativen Medien, steht gleichfalls der Grundsatz der Freiheit vom Staat im Vordergrund. Das gilt zunächst im Gebiet der Presse, für die das Bundesverfassungsgericht die Form privatwirtschaftlicher Organisation als rechtlich gewährleistet anerkannt hat²⁸. Auch hier könnten besondere wirtschaftliche Verhältnisse, etwa eine extreme Konzentration oder eine Existenzgefährdung durch neue Medienformen, den Staat zu Einwirkungen berechtigen, die gerade diese Freiheit und Vielfalt der publizistischen Äußerungen sicherstellen. Zur Zeit besteht eine solche Situation nicht. Bei den audiovisuellen Medien des Funks und Fernsehens besteht, wie das Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts anerkannt hat, infolge der besonderen technischen Gegebenheiten und solange diese anhalten, eine organisatorische Struktur staatlicher Einwirkung, die in der Form öffentlicher Anstalten mit inhaltlicher Unabhängigkeit in Bindung an gesellschaftliche Gruppen der Offenheit und Vielfalt der Meinungsbildung in den Medien dienen soll. Ob diese in der Fernsehentscheidung des Bundesverfassungsgerichts²⁹ vorgezeichneten Organisationsform ihr Ziel erreicht hat, darüber ist letztes Jahr hier gesprochen worden, und ich will auf diese Zusammenhänge hier nicht eingehen.

Der kurze Überblick zeigt jedenfalls, daß im Bereich des kulturellen Lebens in mannigfachen Abstufungen ein Spannungsfeld zwischen der Selbständigkeit der kulturellen Erscheinungen und der Einwirkung und Verantwortung des Staates besteht. Im Bereich der Kunst ist die Freiheit gegenüber dem Staate verfassungsrechtlich gewährleistet; das schließt aber nicht aus, daß von einem Kulturstaat Schutz und auch Förderung erwartet werden, die freilich nicht die inhaltliche Gestaltungsfreiheit beeinträchtigen dürfen, und manche Zweige künstlerischer Betätigung sind auf die finanzielle Hilfe des Staates in erheblichem Umfang angewiesen. Nicht weniger streng ist die Freiheit von staatlicher Inhaltsbestimmung bei der Presse und den kommunikativen Medien ausgeprägt, und hier ist in der Tat die Staatsfreiheit ein allgemein anerkannter Grundsatz. Im Bildungswesen hingegen ist die Rolle des Staates wesentlich stärker. Hier reicht sein Einfluß weit in das kulturelle Leben hinein, dem er durch Bestimmung über Bildungsstrukturen und Lerninhalte den Boden bereitet. Insgesamt zeigt sich also ein Bild, das von dem Gedanken der Autonomie der Kultur geprägt ist, das aber den Staat nicht ganz aus einer Verantwortung entläßt und in den unterschiedlichen Formen des Schutzes, der Förderung oder

²⁷ Das gilt insbesondere bei Verteilung einer regelmäßigen Subvention unter mehrere Bewerber. Für das Theater siehe hier OVG Lüneburg DVBl. 1969, S. 875.

²⁸ BVerfGE 20, S. 162, 175.

²⁹ BVerfGE 12, S. 205, 259 ff.

auch der bestimmenden Einwirkung den Raum einer staatlichen Kulturpolitik eröffnet.

IV. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Ehe wir es in einem letzten Teil unternehmen, einige der aus dem gekennzeichneten Spannungsverhältnis zwischen Freiheit der kulturellen Entwicklung und staatlicher Einwirkung erwachsenden Probleme zu erörtern, erscheint ein Blick auf die verfassungsrechtlichen Fundamente erforderlich, aus denen sich auch die Verschiedenheit der hier bestehenden Strukturen ergibt. Sie liegen keineswegs allein oder überwiegend im Bereich des Grundgesetzes. Da die Kompetenzen im kulturellen Gebiet zumeist bei den Ländern angesiedelt sind, so sind auch die Landesverfassungen von erheblicher Bedeutung. Das Kommunalrecht dagegen, das für die kulturelle Betätigung der Gemeinden wichtig ist, enthält in den Gemeindeordnungen keine inhaltlichen Richtpunkte, sondern läßt den kommunalen Instanzen eine freie Betätigung auf kulturellem Gebiet als Bestandteil ihrer Autonomie offen, ohne ihnen hier aber hoheitliche Befugnisse einzuräumen. Was die Gemeinden hier unternehmen, im Unterhalt von Theatern, der Pflege der Musik, in Ausstellungen und Festspielen, Verleihung von Preisen, in der Erwachsenenbildung, fügt sich in das Gesamtbild der öffentlichen Betätigung ein, dessen Rahmen vom Verfassungsrecht vorgezeichnet ist, so daß wir unseren Blick in erster Linie auf dieses zu richten haben³⁰.

Gehen wir aus von dem Grundsatz der Freiheit der Kunst, der maßgebend in Artikel 5 Absatz 3 GG ausgesprochen ist, der sich aber ebenso in einer Reihe von Landesverfassungen in entsprechender Form formuliert findet, in denen teilweise noch weiterhin auch die Freiheit kulturellen Schaffens erwähnt wird³¹. Freiheit bedeutet in erster Linie Freiheit gegenüber Einwirkungen des Staates, während die Sorge vor der Einwirkung sozialer Gruppen, die ihrerseits den Staat als Beförderer der Freiheit auf den Plan rufen könnte, wohl eher zurücktritt. Wie weit aber reicht dieser Schutzbereich, was ist unter „Kunst“ zu verstehen? Wenn die Verfassung diesem Gebiet einen besonderen erhöhten Schutz zuspricht, so folgt daraus, daß damit ein engerer Bereich von Erscheinungen abgegrenzt ist, der Kunst von Nicht-Kunst, von anderen Erscheinungen wie Mitteilung, Werbung (die künstlerische Form haben kann), bloßer Abbildung abhebt. Eine Umschreibung der Kunst wirft freilich gewisse Probleme auf. Von staatlichen Instanzen vorgenommen – Gerichten, Steuerbehörden usw. –, darf sie nicht zu einer Begrenzung auf bestimmte inhaltliche Konzeptionen, Richtungen oder Auffassungen führen, die damit den Gehalt der Kunst festlegen³². Ältere ästhetische Vorstellungen, die auf ideale Darstellung, Schönheit usw. abstellen, sind in der modernen Evolution nicht mehr verwendbar. Dies Vermeiden einer Festlegung in inhaltlicher Hinsicht bedeutet aber nicht, daß Artikel 5 Absatz 3 GG gewissermaßen jede inhaltlich-qualitative Umschreibung von Kunst untersage³³. Ein nur normaler Kunstbegriff erscheint nicht zureichend, um die verfassungsrechtlich gebo-

³⁰ Verfassungsrechtlich erscheint die kommunale Kulturpflege nur in Art. 83 Bay. LV, weil dieser den kommunalen Wirkungskreis präzise umschreibt und dabei örtliche Kulturpflege, Erwachsenenbildung und örtliche Pflege von Denkmälern und Bauten erwähnt. Andere Landesverfassungen garantieren die Gemeindeselbstverwaltung mit allgemeinen Formeln.

³¹ Bayern Art. 108; Bremen Art. 11.

³² Knies (Fn. 19), S. 170 ff.

³³ Knies (Fn. 19), S. 217 ff.

tene Abgrenzung zu ermöglichen. Er ist in Gefahr, auf subjektive Eigenurteile oder äußere Merkmale (die im Zeiturteil schwanken) abzustellen. Es wird vielmehr richtig sein, eine nicht zu stark zeitgebundene weite Bestimmung zugrunde zu legen, die in Übereinstimmung mit der neueren Rechtsprechung³⁴ und Literatur³⁵ das Merkmal der schöpferischen Gestaltung, des geformten Ausdrucks, in dem eine individuelle Persönlichkeit zu Wort gelangt, herausstellt. Wertende Elemente sind dabei nicht völlig auszuschließen³⁶, sollen aber nicht eng genommen werden, auch wird die Zeitgebundenheit der Anschauung nicht übersehen werden können. Die Definition der Kunst wird, wie Peter Lerche richtig bemerkt hat³⁷, sich nach der funktionellen Verwendung des Begriffs auszurichten haben. Wo es um den Schutz der Kunst vor Beschränkungen geht – dies ist die Hauptrichtung des Artikels 5 Absatz 3 GG –, muß der Begriff weit gehalten sein. Bei der Förderung durch den Staat, die immer nur einen ausgewählten Kreis erfassen kann, werden qualitative Elemente in den Begriff aufgenommen werden können, auch Beruf und Ausbildung des zu Begünstigten bedeutsam sein können. Für den Schutz des künstlerischen Eigentums wird die individuelle Schöpfung, die sich von anderen abhebt, eine wichtige Rolle spielen.

Der durch die Freiheitsgewähr gegebene Schutz ist indes nicht schrankenlos. Wie bei anderen ohne Gesetzesvorbehalt gewährleisteten Grundrechten erkennt die Rechtsprechung an, daß Schranken sich aus anderen Verfassungsgeboten, aus den Rechten anderer, die grundrechtlich gesichert sind (Würde, Ehre), wie überhaupt aus strafrechtlich gesicherten Rechtsgütern ergeben können³⁸. Unter diesen Schranken haben vor allem die verfassungsmäßigen Rechte anderer Bürger Bedeutung, vor allem soweit es sich nicht um die Herstellung des Kunstwerks (Werkbereich), sondern seine Verbreitung (Wirkbereich) handelt³⁹. Die künstlerische Gestaltung einer Werbung kann nicht ihren Eingriff in die geschäftliche Sphäre von anderen Teilnehmern des Wettbewerbs abdecken, wie auch der Künstler auf dem Straßenpflaster nicht den Verkehr behindern darf. Es wird auch in einem Zeitalter weit gelockerter Anschauungen im sexuellen Bereich nicht gelingen, gewisser äußerster Grenzen zu entraten, die die Rechtsordnung, insbesondere das Strafrecht, in diesem Felde setzt⁴⁰. Mißgriffe sind hier am leichtesten und erfahren weite Plakatierung, aber die hier drohende Beugung künstlerischer Ausdrucksmöglichkeit wird meist überschätzt.

Wo es um die Absteckung des Bereiches der gegen Eingriffe des Staates geschützten Kunst geht, aber auch dort, wo es sich um die auch in diesem Bereich geltende aus Verfassungsgrundsätzen abzuleitende Begrenzung der Freiheit handelt, nicht weniger aber auch im Urteil der gesellschaftlichen Meinungen und Gruppen gegenüber den

³⁴ BVerfGE 30, S. 173, 188 f.; BVerwGE 23, S. 104, 107; 39, S. 197, 207.

³⁵ W. Geiger, Festgabe Leibholz, Tübingen, 1966, Bd. 2, S. 190 f.; Oppermann (Fn. 5), S. 438; H. Maier (Fn. 18), S. 186. Siehe auch Erbel DVBl., 1969, S. 866.

³⁶ H. Maier (Fn. 18), S. 186. Zur Zeitgebundenheit der Wertung BGH NJW 1969, S. 1819, und F. Müller JZ, 1970, S. 90.

³⁷ Bay. VerwBl. 1974, S. 178.

³⁸ BVerfGE 24, S. 119, 124; 27 S. 1, 6; 30 S. 173, 193; 33, S. 52, 70 f.; BVerwGE 39, S. 107, 208; BGH NJW 1975, S. 1884; OLG München NJW 1971, S. 846.

³⁹ Zu dieser Unterscheidung BVerfGE 30, S. 173, 189.

⁴⁰ Auf die weitgesteckten Grenzen der Gegenwart weist hin BGH NJW 1969, S. 1818. Der amerikanische Supreme Court hält daran fest, daß das Erste Amendment die obszöne Darstellung nicht schützt, erkennt aber auch in Entscheidungen über gewisse Beschränkungen der Massierung von „adult theaters“ oder über Verbreitung entsprechenden Materials die nachsichtige Haltung der modernen Auffassungen an: Miller v. California 413 US, 15, 20, 28 f. (1973) und Young v. Detroit 427 US, 50, 70 (1976).

Phänomenen einer sich rasch wandelnden und neue, oft sogar schockierende Gegenstände und Formen ergreifenden künstlerischen Tätigkeit, da wird es wichtig sein, den Gedanken der Toleranz zur Geltung zu bringen, der heute längst über den religiös-weltanschaulichen Bereich hinaus auch in anderen Gebieten, im wirtschaftlichen und sozialen Felde, wie insbesondere in allen kulturellen Fragen sich als ein notwendiges und grundlegendes Prinzip modernen menschlichen Zusammenlebens erweist⁴¹.

Die funktionell differenzierte Deutung des Kunstbegriffs⁴² führt folgerichtig im Anwendungsbereich der öffentlichen Förderung der Kunst zu einem geschlosseneren, auch qualitative Merkmale in sich begreifenden Verständnis der Kunst. Hier, wo die vorhandenen Mittel immer eine Sichtung und eine Auswahl bedingen werden, wird es wiederum darauf ankommen, das Feld der geförderten künstlerischen Erscheinungen nicht nach bestimmten vorgefaßten inhaltlichen Anschauungen zu bestimmen, wohl aber eine gewisse Höhe der Form und Leistung anzusetzen, bei der auch Ausbildung, berufliche Betätigung, Anerkennung in der Öffentlichkeit ihre Rolle spielen können. Daß der Staat die Kunst – und, wie manche Bestimmungen sagen, auch die Kultur – schützen und fördern soll, wird in einer Reihe von Landesverfassungen ausdrücklich ausgesprochen und auch damit die rechtliche Definition der Kunst verfassungsrechtlich gefordert⁴³. Daraus läßt sich eine objektive Verpflichtung des Staates ableiten, die sich indes nicht zu ihm gegenüber verdichteten subjektiven Ansprüchen steigert⁴⁴. Auch aus dem Grundsatz der Freiheit der Kunst in Artikel 5 Absatz 3 GG wird sich entnehmen lassen, daß der Staat, gegebenenfalls auch durch materielle Förderung, für diese Freiheit aktiv einzutreten, ihre Vielfalt zu sichern und zu erhalten hat.

Ausdrücklich aufgetragen wird den Ländern auch in zahlreichen Landesverfassungen Schutz und Pflege der Denkmäler der Kunst, Geschichte und Natur⁴⁴. In diesem Bereich kann es sich im ganzen weniger um eine Spannung zwischen Freiheit und staatlicher Einwirkung handeln, weil hier das Schwergewicht ganz überwiegend auf der staatlichen Vorsorge und finanziellen Hilfe liegt. Ohne Bedeutung ist es hingegen im Blick auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Land, wenn einige Landesverfassungen dem Staat auch den Schutz des geistigen Eigentums aufgeben⁴⁵. Im Grundgesetz tritt, wiederum aus Zuständigkeitsgründen, das Prinzip der Förderung der Kunst nicht in Erscheinung, während es in dem Entwurf einer neuen schweizerischen Verfassung ausdrücklich Erwähnung findet⁴⁶. Das Grundgesetz hält sich, unter föderalen Gesichtspunkten, in Aussagen über staatliche Kulturpolitik zurück.

Das Spannungsfeld zwischen Freiheit und staatlicher Einwirkung zeigt ein anderes und differenzierteres Bild, wenn man den zweiten in Artikel 5 Absatz 3 GG

⁴¹ Die weltanschauliche Toleranz zählt das Bundesverfassungsgericht, Bd. 33, S. 23, 32, zu den tragenden Prinzipien der freiheitlichen Demokratie. Siehe auch für die Schule BVerfGE 41, S. 29, 52; 41 S. 65, 85. Im Landesverfassungsrecht ist auf Bremen Art. 33, Hessen Art. 56 Abs. 1, Nordrhein-Westfalen Art. 7 Abs. 2 hinzuweisen. Vgl. auch Schlaich (Fn. 22), S. 254 f. Toleranz ist ein Element pluralistischer Struktur, dazu Hans F. Zacher, *Der Staat* 9 (1970), S. 174 f., 183.

⁴² Auch Knies (Fn. 19), S. 224, begrenzt sein Definitionsverbot auf den Status libertatis.

⁴³ Bayern Art. 140 Abs. 1; Bremen Art. 11 Abs. 2; Nordrhein-Westf. Art. 18 Abs. 1, Rheinland-Pfalz Art. 40 Abs. 1; Saarland Art. 34.

⁴⁴ Vgl. oben Fußnote 23.

⁴⁵ Hessen Art. 46; Rheinland-Pfalz Art. 40 Abs. 2.

⁴⁶ Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Verfassung (Februar 1978) Art. 36: „Der Staat fördert das kulturelle Schaffen und erleichtert jedermann den Zugang zum kulturellen Leben“ (in Abs. 2 und 3 näher ausgeführt).

aufgeführten Bereich der gewährleisteten Freiheit, die Wissenschaft, ins Auge faßt. Die Wissenschaft ist frei von staatlicher Ausrichtung, soweit der einzelne Forscher sich seiner Aufgabe, der Suche nach Erkenntnis, in kritischer Auseinandersetzung widmet, soweit er nach Wahrheit und Objektivität der Einsicht strebt und die Methoden seines Faches und seiner Darbietung der wissenschaftlichen Lehre festlegt. Sieht man genauer zu, so wird die wissenschaftliche Forschung ganz überwiegend – abgesehen von der industriellen Forschung, für die staatliche Finanzierungshilfen aber auch nicht unbeachtlich sind – von Personen im öffentlichen Dienst und an staatlichen Hochschulen oder Forschungsanstalten betrieben. Eine Freiheit vom Staat, wie sie für Presse oder Literatur besteht, ist hier nicht realisierbar. Der im Dienst des Staates stehende Forscher hat amtliche Pflichten, Lehrverpflichtungen, muß sich in die organisatorische Gestaltung der staatlichen Hochschulen einfügen. Die Grenzlinie zwischen dem Raum der individuellen Forschungsfreiheit und der staatlichen Organisation, die für sie erst die Voraussetzungen schafft, verläuft im Wissenschaftsbereich demnach differenzierter. Daß auch die Form der staatlichen Organisation der Hochschulen die Freiheit der Wissenschaft berühren kann, hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes gezeigt⁴⁷. Die Grenze zwischen freier Entfaltung und staatlichem Einfluß ist aber auch unter einem anderen Gesichtspunkt nicht leicht zu ziehen. Das frühere Bild des in der Studierstube forschenden Gelehrten, dem der Staat Zeit für die Forschung läßt und Bibliotheken verfügbar macht, ist heute nur mehr für einzelne Wissenschaftszweige verwendbar. Der moderne Forscher braucht einen größeren Apparat, Reisen, Gehilfen, Institute, kurz, die Forschung ist weithin nur unter Aufwendung großer Mittel zu betreiben, sie wird zur Großforschung. Die Literatur zu Artikel 5 GG hat das noch wenig bemerkt, wohl aber die befaßten Institutionen der Wissenschaft. Wenn bestimmte Forschungen viele Millionen oder sogar Hunderte von Millionen erfordern, muß der Staat als Förderer der Wissenschaft auswählen, welche Forschungsrichtung er unterstützen, welche Versuchsreihe er als aussichtsreich betrachten will. Hier sind inhaltlich wertende Entscheidungen nicht zu vermeiden, sie sind ein wesentliches Stück der Wissenschaftspolitik, die sich an Schwerpunktbildung, Ausbildungsbedeutung, internationaler Geltung orientiert. Dennoch besteht auch hier ein Raum der Freiheit. Er äußert sich in der Mitwirkung der Forschung an den Entscheidungen, in der Autonomie der großen aus öffentlichen Mitteln gespeisten Träger der Forschung, wie der Max-Planck-Gesellschaft oder der Deutschen Forschungsgemeinschaft⁴⁸. Freiheit in der Form der Mitwirkung, der Selbstverwaltung, ist eine den modernen Strukturen angemessene Form, die zwar nicht Staatsfreiheit, wohl aber Selbständigkeit innerhalb öffentlicher Förderung zu gewähren vermag. Für die Wissenschaft stellen sich daher die Probleme in sehr anderer Weise als für die Kunst, mit der sie in einem Satze der Verfassung zusammengefügt ist. Hier ist der Freiraum ohne staatliche Hilfe gar nicht zu nutzen, und es ist daher auch nicht möglich, einen gewissen planenden und lenkenden Einfluß des Staates auszuschalten. Bei dem hohen Mittelaufwand moder-

⁴⁷ Hochschulurteil BVerfGE 35, S. 79, 112 ff.

⁴⁸ Zu den Fragen der fördernden Wissenschaftspolitik, die auch in Pflege des personellen Nachwuchses hineinreichen, siehe Butenandt *Jahrb. d. Max-Planck-Gesellschaft*, 1967, S. 24 ff.; Stoltenberg und Speer *Mitteilungen der Dt. Forschungsgemeinschaft* 3/1967, S. 3 ff., 11 ff.; meine Darlegung zur Bildungsplanung in *Festschrift Leo Brandt*, Köln und Opladen, 1968, S. 119 ff.; R. Lüst, *Jahrb. d. Max-Planck-Gesellschaft*, 1976, S. 7 ff. Siehe auch Lord Hailsham, *Science and Politics*, London, 1963, S. 11 ff.

ner Großforschung treten notwendig Abhängigkeiten von haushaltsrechtlichen Entscheidungen ein, die auch auf den Inhalt der geförderten Forschungsrichtung einwirken. Dies kann erheblich durch Verlagerung von Entscheidungen an autonome Einrichtungen unter Mitwirkung der Forschung im Sinne der Freiheit gemildert werden. Man wird den Staat aber auch ermuntern müssen, seiner kulturellen Aufgabe auch für solche Fächer dauernd gerecht zu werden, die nicht vom Zweckgedanken her gestützt werden und nicht im Licht der Öffentlichkeit stehen, die aber die großen traditionellen Kulturwerte der europäischen Überlieferung lebendig erhalten. Auch hier obliegt dem Staat eine wichtige Verantwortung wie bei den Bildungsprogrammen der Schulen.

Zur Freiheit im Bereich der Medien hat letzthin Ossenbühl hier gesprochen und gezeigt, wie wiederum unter den besonderen Bedingungen ihrer Organisation die Freiheit der in den öffentlichen Anstalten tätigen Redakteure nur als eine treuhänderische verstanden werden kann. Darauf gehe ich hier nicht mehr ein. Nur einige Worte noch zu dem Bereich der staatlichen Bildungspolitik, in der die entscheidende Stellung des Staates bereits früher herausgestellt wurde. Hier dürfte das Grundproblem in dem Fehlen aussagekräftiger verfassungsrechtlicher Zielsetzungen liegen. Zwar umschreiben viele Landesverfassungen⁴⁹ die Ziele der Erziehung in schönen und durchaus annehmbaren Formulierungen; diese sind aber meist sehr allgemein gehalten und sprechen hohe Ziele aus, ohne den eigentlichen Bildungsinhalt zu formulieren. Man möchte dennoch wünschen, daß diese Grundsätze stärker in der Praxis beachtet würden. Es ist nun in Lehre und Rechtsprechung anerkannt, daß wesentliche Entscheidungen im Schulbereich, auch über die Lerninhalte und Lehrziele, durch Gesetz getroffen werden müssen⁵⁰. Dabei wird es bedeutsam sein, die in den Landesverfassungen verankerten Richtlinien zu beachten, die der reformerischen Betätigung gewisse Grenzen setzen. Das ist ein weittragendes Problem, das ich nur andeuten kann. Es ließen sich hier Richtpunkte gegen Überbetonung des Konfliktgedankens im Unterricht oder für eine Betonung der Demokratie und ihrer Einrichtungen durchaus gewinnen.

Ein besonderes Problem des staatlichen und öffentlichen Verhaltens zur Kunst und zur Kultur bildet das politische Moment. Es gehört zur Freiheit der Kunst und Literatur, daß sie auch politisch Stellung nehmen. In älterer Zeit haben beide, das war auch eine politische Ausrichtung, oft dem Ruhm des Herrschers gedient. Die heutige Kunst lehnt solche Bindungen ab, aber stürzt sich auch oftmals mit Engagement in den politischen Kampf, ohne immer dabei zu bedenken, daß sie damit auch dem rauheren Ton in diesem Kampffelde ausgesetzt wird. Der Staat hat den politischen Äußerungen in den Grenzen des Verfassungsrahmens Freiheit zu gewähren. Er braucht sie freilich auch nicht zu fördern, wo die politische Tendenz dem künstlerischen Gehalt Eintrag bringt oder wo seine Neutralität ihm gegenüber politischer Einseitigkeit Zurückhaltung auferlegt. Auf einen großen Bereich des kulturellen Lebens, das Verhältnis von Staat und Religion, gehe ich hier nicht ein. Es würde einmal fruchtbar sein, die Erfahrung des Staates auf diesem Gebiete seiner Beziehung zur Religion in ihrem exemplarischen Rang für andere Abgrenzungen im kulturellen

⁴⁹ Baden-Württ. Art. 12; Bayern Art. 131; Bremen Art. 26; Hessen Art. 56; Nordrhein-Westf. Art. 7; Rheinland-Pfalz Art. 33, 38; Saarland Art. 26. Die Rechtsprechung (Übersicht F. Ossenbühl AÖR 93, 1973, S. 363 ff.) zeigt freilich Neigung, Aussagen der Verfassungen als bloße Programmsätze zu deuten.

⁵⁰ Hierzu Th. Oppermann, 51 Dt. JTag (1976), Gutachten C, S. 44 ff.

Leben wie gegenüber mächtigen sozialen Gruppen stärker zu beachten. Hier sind in Abschichtung, Freiheitsgewährung unter bestimmter Begrenzung, Bindung an allgemeine staatliche Grundsätze rechtliche Figuren und Sätze entwickelt, die auch in anderen Gebieten möglicherweise mit Gewinn verwendet werden könnten. Auf den von hier stammenden Toleranzgedanken habe ich vorhin hingewiesen.

V. Der Staat als Gestalter der Kultur

Wenn wir in dieser Betrachtung vom Kulturstaat gesprochen und dargelegt haben, wie sich der Freiheitsraum der kulturellen Schöpfung mit der Einwirkung des Staates in vielfacher Weise verflücht, so soll nun in diesem letzten Abschnitt der Blick auf die staatliche Seite, auf die Orientierung staatlicher Kulturpolitik gerichtet werden. Zu ihren Grundproblemen gehört heute, daß in der Bundesrepublik der Rahmen einer festen Tradition der Bildung und der kulturellen Ausrichtung nicht mehr besteht. In der Beschreibung der Ziele der Erziehung, die die Landesverfassungen enthalten, verweist nur eine einzige, die von Rheinland-Pfalz, für die höhere Schulbildung noch auf das „klassisch-humanistische Bildungsideal“ (Artikel 38), sonst werden zwar Erziehung zu Gemeinschaft und Verantwortung, zum Frieden, zu Menschenwürde und Duldsamkeit genannt, aber ein bestimmtes Erziehungsbild wird nicht näher gekennzeichnet. So rücken in den Auseinandersetzungen der Gegenwart vielerlei verschiedene Zielsetzungen in den Vordergrund, unter denen emanzipatorische Freisetzung und Chancengleichheit fast die stärksten Akzente zu setzen scheinen. Unzweifelhaft aber schwächt sich schon seit der Weimarer Zeit der allgemeine Konsens über die Gehalte der Bildung ab, und nicht zuletzt in diesem Fehlen sicherer Wertvorstellungen im Erziehungsbereich liegen manche der schwierigen Probleme unseres Bildungswesens beschlossen. Unter diesen Umständen kann auch das oftmals geforderte „Recht auf Bildung“ keine echte Wirksamkeit entfalten. Es tritt zwar als ein Teilhaberecht, als Recht zur Zulassung zu den Ausbildungsstätten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf⁵¹, aber es wird weder zu einem allgemeinen menschlichen Bildungsziel noch zu der späteren beruflichen Wirksamkeit in Beziehung gesetzt und bleibt daher als ein auf den Aufenthalt an der Hochschule begrenztes Recht etwas zukunftsleer. Ein eigentliches Recht auf Bildung wird man aber in diesem Teilhaberecht des Zugangs zur Ausbildungsstätte nicht erblicken können. Die Rechtsprechung hat nur eine begrenzte Pflicht des Staates als objektive Verpflichtung anerkannt, einen Ausbau der Ausbildungseinrichtungen vorzunehmen.

Das Problem der Maßstäbe erhebt sich auch dort, wo der Staat als Förderer des kulturellen Lebens auftritt. Folgt aus dem Gedanken der Neutralität des Staates, daß er sich hier jeder Stellungnahme enthalten, gewissermaßen gleichmäßig alle Richtungen unterstützen müsse? Ich vermag mich einer solchen Folgerung nicht anzuschließen. Förderung ist ohne Maßstäbe nicht möglich, und sie wird um so wirksamer sein, wenn sie bestimmte qualitative Anforderungen erhebt und auch, gewiß in zurückhaltender Form, Stellung nimmt. Der Gedanke einer gleichmäßig nach allen Seiten gewährten staatlichen Förderung, die alle gleichberechtigt berücksichtigte, ist eine Fehlvorstellung. Eine solche Methode der Förderung würde nicht in den Raum der Kunstpflege, sondern der Sozialhilfe gehören. Wenn der Staat Kultur fördert, muß er

⁵¹ BVerfGE 33, S. 303, 329 ff., 333, vorsichtiger 43, S. 34, 45. Zum Recht auf Bildung siehe K.-D. Heymann und Ekkehart Stein, AÖR 97 (1972), S. 185 ff.; P. Saladin, Z. Schweiz. Recht 90 (1971), S. 113 ff.

Qualitätsmaßstäbe setzen können, und damit ist ein Kunstbegriff verbunden, der gewisse Abgrenzungen enthält. Ein solcher Standpunkt ist in der Gegenwart, die fast nur mehr auf die subjektive Empfindung darüber abstellen möchte, was Kunst bedeutet, nicht leicht zu rechtfertigen. Aber eine Wirkung und ein Ansporn können für die künstlerische Tätigkeit nur aus einer Hilfe erwachsen, die auch wertende Stellungnahme unternimmt. Greift sie fehl, so wird das gerade im Widerstand freie Kräfte entfesseln und beleben. Gewiß soll solche Förderung nicht politisch ausgerichtet sein, sie soll auch nicht einseitig oder willkürlich verfahren. Aber weshalb sollen staatliche Organe nicht das Recht haben, eigene ästhetische Stellungnahmen zu entwickeln? Glücklicherweise ist auch die staatliche Organisation nicht so inhaltsam. Indem sie weithin kulturelle Entscheidungen an verschiedene Stellen austeilte, gibt sie diesen eine gewisse Freiheit eigener Stellungnahme. Der Leiter eines Museums muß frei sein, nach seinem Urteil eine bestimmte Ankaufspolitik zu verfolgen, in- und ausländische Kulturinstitute müssen ein in sich sinnvolles Programm entwickeln, das notwendig Wertungen vornimmt, und auch in Ausbildungsstätten der Kunst werden sich Richtungen auswirken. Das gibt ihnen ein Profil, während allseitige Neutralität nur Langeweile verbreiten kann. Von einer solchen inhaltlichen Stellungnahme staatlicher Organe braucht auch keine allgemeine Einseitigkeit befürchtet zu werden, weil diese Entscheidungen von einer Vielfalt von Stellen ausgehen, die untereinander unterschiedliche Wertungen treffen und daher insgesamt wieder doch einen gewissen Ausgleich herbeiführen. Am schwierigsten sind solche Entscheidungen der Auswahl der Förderung dort, wo sie zentral getroffen werden. In besonderem Umfang tritt heute die Unsicherheit der Maßstäbe dort hervor, wo an sich der Staat gerade Gelegenheit zu angemessener Selbstdarstellung haben könnte⁵², im Bauwesen. In der Architektur ist der staatliche Auftraggeber stark der Zeitströmung und den Entscheidungen von Expertengremien unterworfen und vermag keine eigene Stilgebung zu gewinnen. Das ist eine unter demokratischen Verhältnissen wohl nur sehr schwer zu beseitigende Schwäche.

Bei den staatlichen und städtischen Theatern sind Staat und Gemeinden noch in der Lage, eine gewisse allgemeine Richtungsbestimmung, jedenfalls durch die Auswahl von Intendanten, zu treffen. Hingegen werden einzelne Eingriffe in dessen Entscheidungsfeld von der Kritik im allgemeinen heftig angegriffen, obwohl man dem finanziellen Träger der Schauspieleinrichtung wohl nicht das Recht verweigern kann, über deren Ausrichtung, zwar nicht im einzelnen, aber durch Richtlinien, zu verfügen. Der Staat wird sowieso hier auf Grenzen stoßen, weil er mit allzu enger Umgrenzung der Richtung gute Intendanten und Kräfte nicht mehr wird gewinnen können.

Ich möchte im ganzen dort, wo der Staat als Mäzen, als Auftraggeber (im Bauwesen) oder als Träger einer kulturellen Einrichtung auftritt, meinen, daß er hier zwar die schöpferische Freiheit der Beauftragten und herangezogenen Künstler achten soll, daß er aber in seinen Organen auch den Mut haben sollte, eigene Vorstellungen zu entwickeln und zur Geltung zu bringen. Wo er Auftraggeber ist, steht ihm keine Berufung auf die Freiheit nach Artikel 5 Absatz 3 GG entgegen, da die andere Seite freiwillig in Bindungen ihm gegenüber eintritt. Auch Theaterintendanten werden sich nicht auf dies Recht berufen können, da sie mit fremdem Geld umgehen, das ihnen haushaltsrechtlich zugewiesen werden muß. Man möchte staatlichen und kommunal-

⁵² Zur Selbstdarstellung des Staates im Bauwesen siehe Quaritsch (Fn. 21), S. 13, 20 f.

len Stellen eher zureden, auch in künstlerischen Fragen mehr Stellung zu beziehen, statt sich hinter Experten zu verstecken oder einfach Finanzmittel ohne Maßstab zur Verfügung zu stellen.

Am Ende meiner Betrachtungen möchte ich einige Punkte zusammenfassen. Es war nicht meine Absicht, auf weitere kulturphilosophische Zusammenhänge einzugehen, sondern ich habe mich bemüht, den Umkreis staatlicher Aufgaben im Kulturleben zu umschreiben und einige seiner Probleme aufzureißen, wobei ich mir bewußt bin, einzelne Gebiete wie Denkmalpflege, Erwachsenenbildung, Film am Rande gelassen zu haben.

1. Ausgangspunkt der Behandlung des Verhältnisses zwischen Staat und kulturellen Erscheinungen bildet die Freiheit der kulturellen Entwicklung, die zwar nur für einzelne Gebiete ausdrücklich verfassungsrechtlich ausgesprochen ist, aber der gegenwärtigen Auffassung zugrunde liegt. Der Staat ist nicht Herr des Kulturlebens, das einen in sich autonomen Bereich darstellt. Ich halte es allerdings nicht für notwendig, eine solche Selbständigkeit in der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft zu begründen. Diese Trennung schützt nicht vor der Ausuferung gesellschaftlicher Bindungen, und sie ist als ein Stück vergangener liberaler Einschätzung der eigenständigen Harmonie der Gesellschaft für die von starken Gruppen beherrschte Gegenwart nicht mehr maßgeblich. Die Freiheit der kulturellen Entwicklung vermag nur die Grenzen staatlicher Einwirkung zu verdeutlichen.

2. Dies gilt um so mehr, als die Vorstellung eines dem Staat gegenüber ganz unabhängigen kulturellen Lebens unter den sozialen Bedingungen der heutigen Zeit nicht realistisch ist. Der Staat legt seine Hand auf dies Gebiet schon durch sein Bestimmungsrecht in der Schul- und Hochschulpolitik. Von hier aus übt er eine Mitentscheidung an dem Kulturbild der Zeit. Daher kann die staatliche Kulturpolitik ohne Einbeziehung dieses Bildungsbereiches nicht beurteilt werden.

3. Der Staat übt ferner einen wichtigen Einfluß auf die kulturelle Entwicklung dadurch aus, daß er weithin der maßgebende Auftraggeber und Förderer des kulturellen Schaffens geworden ist. Nur einzelne Gebiete, die Buch- und Zeitungspressen, Teile des Musiklebens und der bildenden Künste, vermögen unabhängig von staatlicher Hilfe zu bestehen. Weitgehend sind kulturelle Leistungen von staatlicher Förderung abhängig. Sie zu gewähren, kann als eine Aufgabe des Staates angesehen werden.

4. In seiner Neutralität gegenüber bestimmten Richtungen und Strömungen hält der Staat eine Neutralität gegenüber der Entstehung künstlerischer Werke ein. Insbesondere darf er der Herstellung und der Verbreitung kultureller Leistungen keine anderen Beschränkungen auferlegen als solche, die sich aus der Wahrung anderer Verfassungsgrundsätze ergeben. Wo der Staat als Förderer und Auftraggeber auftritt, kann man ihn indes nicht an eine solche strikte Neutralität binden. Er muß politische oder willkürliche Diskriminierungen vermeiden, aber aus dem Prinzip der Freiheit läßt sich nicht das Gebot der Standpunktlosigkeit der Förderung und der staatlichen Kulturpolitik ziehen. Der Staat kann durch seine Organe, die Kulturpflege betreiben, auch eine Stellungnahme beziehen, um so mehr dort, wo er seinen Organen dezentralisierte Entscheidungsmacht austeilte. Der Künstler, der staatliche Aufträge entgegennimmt, muß sich auch Bindungen unterwerfen und kann sich demgegenüber nicht auf eine gewährleistete Freiheit berufen. Die Verwendung staatlicher Mittel kann an haushaltsrechtliche Grundsätze und an Richtlinien gebunden werden.

5. Dort, wo der Staat in Schule und Hochschule bestimmenden Einfluß ausübt, wird eine inhaltliche Stellungnahme für ihn unvermeidlich. Weder die Idee der Selbstentfaltung des Individuums noch das Prinzip der Chancengleichheit können die Festlegung inhaltlicher Ziele der Unterrichtung und Erziehung ersetzen. Die Neutralität des Staates in diesem Bereich kann mithin nur mehr eine weltanschauliche und politische sein, dagegen muß er für eine Ausrichtung der Bildung bestimmte Wertgrundlagen zum Ausgang und zur Orientierung nehmen.