

Hans-Georg Roth

Kulturrevolution oder freiheitliche Kulturpolitik?

Von der Kulturhoheit zum kooperativen Bildungsföderalismus

Die Kulturpolitik, die lange Zeit als esoterisches Randgebiet der Politik in ihrer Bedeutung unterschätzt wurde, hat in letzter Zeit eine – allerdings bedenkliche – Aufwertung erfahren. Seitdem sie von linken Ideologen als langfristiger Hebel zur Systemveränderung entdeckt worden ist, steht Kulturpolitik heute vor der eigentlichen Grundsatzentscheidung zwischen Kulturrevolution oder freiheitlicher Kulturpolitik.

Kulturpolitik im weitesten Sinn umfaßt den Gesamtkomplex der Bildungsplanung, des institutionalisierten Schul- und Hochschulwesens, der wissenschaftlichen Forschung, des nichtformalisierten Bildungswesens (Vorschule, Erwachsenen- und Weiterbildung), der Massenmedien, Kunst, der allgemeinen Kulturpflege bis hin zum Denkmal-, Ensemble-, Landschafts- und teilweise Umweltschutz sowie auch der auswärtigen Kulturpolitik. Sie nimmt somit in ihrer Sinngebungsfunktion in der Gesamtpolitik eine Prioritätenstellung ein. Dennoch erweckt der erst um die Jahrhundertwende nach den Wogen des Kulturkampfs im politischen Sprachgebrauch erscheinende Begriff Kulturpolitik bisweilen noch heute in liberalen Kreisen gewisse Assoziationen zur illegitimen staatlichen Intervention in die autonome Kultursphäre, obwohl Kulturpolitik inzwischen von den Heilspropheten der Neuen Linken, die energisch an den geistigen Monumenten traditioneller Kultur rütteln, längst als wirksamstes Mittel zur Systemüberwindung durch Kulturrevolution umfunktioniert und politisch zweckentfremdet wird.

Dessenungeachtet hat die von starker Mobilität und Dynamik geprägte moderne Industriegesellschaft einen sich immer mehr verdichtenden Grad der Vereinheitlichung und nivellierenden Verflachung auf kulturpolitischem, insbesondere bildungspolischem Sektor zur Folge. Während noch die Reichsverfassung von 1871 die Kulturpolitik zur absoluten Domäne der Länder erklärt hatte, gibt das Grundgesetz von 1949 dem Bund in Fortführung dieser Tradition im Vergleich zur Weimarer Reichsverfassung von 1919 nur geringe kulturpolitische Zuständigkeiten. Analog dem klassischen Bundesstaatsprinzip, wonach der Kulturbereich Kernstück des Föderalismus und konkrete Emanation der vertikalen Gewaltenteilung ist, wurde nicht zuletzt unter dem Einfluß der Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg die materiale Staatsfunktion der Kulturpolitik primär den Ländern zugeordnet, was zumeist mit dem Begriff der Kulturhoheit der Bundesländer bezeichnet wird.

Die ursprüngliche, mit dem Schlagwort vom Schulchaos heftig kritisierte partikularistische Kulturhoheit der Bundesländer hat sich längst durch vielfältige, weitver-

zweigte Formen der Selbstkoordination der Länder untereinander und zahlreiche Abkommen zwischen Bund und Ländern zum *Kooperativen Bildungsföderalismus* gewandelt. Signalisiert dieser Trend den Abschied von der vielgeschmähten Kulturhoheit der Länder und den Beginn einer Entwicklung zur zentralistischen Kulturpolitik, was die Kulturhoheit nur noch als unnötigen Ballast und von den Vätern des Grundgesetzes auferlegte Hypothek erscheinen läßt? Oder bahnt sich hiermit die Chance einer den gegenwärtigen Erfordernissen entsprechenden Interpretation, einer Aktualisierung und zeitgemäßen Praktizierung der Kulturhoheit an, wodurch die kulturrevolutionären Experimente immunisiert werden können? Zur Beantwortung dieser aktuellen Fragen soll zunächst der Standort der Kulturpolitik im Koordinatensystem des weiten Feldes der Gesamtpolitik bestimmt werden, bevor dann auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen und die aktuellen politischen Entwicklungstrends der Kulturhoheit eingegangen wird. Dazu ist zunächst eine Begriffsdefinition und Abgrenzung der Termini Kultur, Kulturpolitik und Kulturhoheit unerlässlich¹.

Kultur, Kulturpolitik, Kulturhoheit

Versteht man unter Kultur nicht nur – im interpretatorisch engeren Sinn – die vom Menschen veränderte und gestaltete Umwelt, sondern im weiteren Sinn die „Gesamtheit der typischen Lebensformen einer Bevölkerung einschließlich der sie tragenden Geistesverfassung, besonders der Werteinstellungen“ (Brockhaus-Enzyklopädie 1970), so wird der ambivalente Doppelcharakter des Begriffs Kultur in seiner statischen und dynamischen Komponente deutlich. Denn einerseits meint Kultur die „Summe aller menschlichen Werke, andererseits aber gerade dieses menschliche Wirken selbst als ein von Wertmaßstäben und Zielvorstellungen geleitetes, formendes, verfeinerndes und veredelndes Handeln“ (Deutsche Kulturpolitik, 12).

Nach sozialistischer Definition der Kultur, die deren Kausalzusammenhang mit der ökonomischen Gesellschaftsformation betont, gestaltet erst die sozialistische Kulturrevolution die vom Klassencharakter geprägte Nationalkultur in die sozialistische Volkskultur um. So rühmt sich die DDR seit der Bitterfelder Konferenz (1959) ihrer sozialistischen Nationalkultur, die sich auf der Grundlage der sozialistischen Produktionsverhältnisse und der Führung der sozialistischen Partei als „Teil der Kultur des sozialistischen Weltsystems“ versteht, als „Quell aller geistigen und sittlichen Kräfte der sozialistischen Menschengemeinschaft“, die in einem „realen Humanismus und einer echten Volkskultur“ alles „Gute, Wahre und Schöne des nationalen Kulturerbes“ aufhebt und als „Hüterin des kulturellen Erbes und der progressiven demokratischen Kultur der Gegenwart des ganzen deutschen Volkes“ die fortschrittlichen Kräfte in den kapitalistischen Staaten beeinflussen will (Bühl, 286 ff., Klaus-Buhr, 302 f.). Die sozialistische Kulturrevolution wird so mit einem doktrinären kulturpolitischen Alleinvertretungs- und einem messianisch-aggressiven Expansionsanspruch verbunden.

Ohne hier näher auf diese einseitige Interpretation eingehen zu wollen, die später in der Kulturrevolution der Neuen Linken mit unbedeutenden Abwandlungen ihren Niederschlag gefunden hat, umfaßt der Begriff Kultur allgemein die Hauptbereiche Bildung, Wissenschaft und Kunst sowie den Bereich des Geistigen, der Religion, der Weltanschauung und der Sinnvermittlung. Zur Bildung zählen dabei vor allem das institutionalisierte Schulwesen, die Einrichtungen der Erwachsenen- und Jugendbildung; zur Wissenschaft das Hochschulwesen und die wissenschaftliche Forschung, zur Sinnvermittlung vor allem die Massenmedien; Kunst impliziert in einem erweiterten, modernen Verständnis nicht nur die Schönen Künste, sondern etwa auch den Naturschutz, die Landschafts- und Denkmalspflege sowie einen Teil der Massenmedien.

Dies steckt in grober Form den quantitativen Rahmen der *Kulturpolitik* ab. Während bis ins späte Mittelalter die Kirche Hauptträgerin der Kulturpflege war, erlangt erst zu Beginn der Neuzeit mit der Überwindung der Aufklärung und dem Übergang zur Industriegesellschaft der Staat allmählich Kompetenzen im Kulturbereich. Die Ursprünge staatlicher Kulturpolitik liegen im 19. Jahrhundert. Zwar wurde die eigentliche Bezeichnung in Deutschland relativ spät, nämlich erst um die Wende zum 20. Jahrhundert, verwendet. Die erste enzyklopädische Definition des Begriffs Kulturpolitik findet sich im Herder-Staatslexikon aus dem Jahr 1929, wo Kulturpolitik als „kulturbewußte Betätigung in bezug auf den Kulturstaat, und zwar sowohl als Funktion des Kulturstaates selbst wie auch als Betätigung innerhalb des Kulturstaates“ verstanden wird. Die originäre Wurzel staatlicher Kulturpolitik ist allerdings schon im Begriff der Kulturpolizei zu suchen, die „eine intensive Tätigkeit des Staates auf kulturellem Gebiet unter Ablösung anderer Kulturträger“ (Abelein, 197) brachte. Die Kulturphilosophie und Kulturkritik großer Gelehrter des 19. Jahrhunderts wie Burckhardt und Nietzsche, die den Kulturverfall beklagten, ist eine weitere Quelle staatlicher Kulturpolitik. Den nach heutigem Verständnis politischen Charakter gewann sie erst im Bismarckschen Kulturkampf, dem eigentlichen Vorläufer des modernen Begriffs Kulturpolitik. In der zentralen Auseinandersetzung um die staatliche Schulaufsicht wurde hier exemplarisch die Kultur vom verwalteten zum politischen Element.

Historisch betrachtet erhielt die Kulturpolitik in Deutschland relativ früh ein eigenes Ressort. Zwar zählte die Kulturverwaltung noch nicht zu den fünf klassischen Ministerien (Inneres, Finanzen, Justiz, Auswärtiges, Militär) der Stein-Hardenbergschen Preußischen Reformen von 1808; doch schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts leiteten die Kultusministerien den Aufspaltungsprozeß bestimmter Sonderressorts neben den klassischen Staatsministerien ein (vgl. Oppermann).

Träger der Kulturpolitik kann der Staat oder die Gesellschaft sein. Ohne an der positivistischen Maxime der strikten Unterscheidung von Staat und Gesellschaft festhalten zu wollen, läßt sich in einem totalitären Staat eine Überbetonung oder gar Verabsolutierung des staatlichen Elements unter Ausschaltung gesellschaftlicher Initiativen beobachten, während in einem liberalistischen Staat der Akzent mehr auf der Gesellschaft als Träger der Kulturpolitik liegt. Nach der Zäsur des Dritten Reichs

wurde in der Bundesrepublik der vom Deutschen Reich über die Weimarer Republik kontinuierlich verlaufende Trend zunehmender Bedeutung gesellschaftlicher Gruppen gegenüber dem Staat auf kulturellem Gebiet fortgeführt. Gegenwärtig erleben wir ein Anwachsen, jedoch keine Dominanz des gesellschaftlichen Einflusses auf die Kulturpolitik, was sich insbesondere an den zahlreichen nichtstaatlichen Gremien (Wissenschaftsrat, Deutscher Bildungsrat u. a.) zeigt.

Globalpolitisch läßt sich die Kulturpolitik in die Gesellschaftspolitik einordnen; sie steht in engem Zusammenhang mit der Sozialpolitik, was beispielsweise am Ausbildungsförderungsgesetz deutlich wird. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß Sozial- und Kulturpolitik grundverschiedene Ansatzpunkte haben. Denn im Unterschied zur an Gesellschaftsschichten, also kollektiv orientierten Sozialpolitik ist Kulturpolitik primär am Individuum, an der Bildung und Förderung des einzelnen orientiert, wenn auch die Linke gerade diesen personalen Aspekt durch Verabsolutierung des Gesellschaftlichen leugnet und heftig attackiert. Insofern kann Kulturpolitik nicht lediglich als Funktion der Gesellschaftspolitik verstanden werden.

Prinzipiell lassen sich verschiedene Funktionen des Staats im Kompetenzbereich der Kulturpolitik unterscheiden (vgl. Abelein, 229 f.):

1. *Staatlicher Schutz* der Kultur: Da Kultur nicht im luftleeren Raum schwebt, droht ihr prinzipiell von den Monopolisierungstendenzen der Gesellschaft (z. B. Monopolisierung der Sinnvermittlung durch Neomarxisten) dieselbe Gefahr wie vom Staatsdirigismus, nämlich die Zerstörung ihrer Autonomie. Daher ist ein staatlicher Schutz der Kultur in abgegrenztem Rahmen unerläßlich.

2. *Staatliche Förderung* der Kultur: Der Staat kann sich auf Grund der immensen Bedeutung der Kulturpolitik, die in einer gewinnorientierten, materialistischen Gesellschaft nicht genügend honoriert wird, nicht auf den Schutz der Kultur beschränken, sondern muß diese aktiv fördern, etwa durch finanzielle Unterstützung von Orchestern, Theatern usw.

3. *Staatliche Gestaltung* der Kultur: Die direkte Kulturvermittlung, insbesondere durch das vorwiegend in die Länderkompetenz fallende Bildungswesen, ist der eigentliche Schwerpunkt staatlicher Kulturpolitik. In diesem materialen Kern der Kulturhoheit der Länder, nämlich der organisatorischen und inhaltlichen Bestimmung des Schulwesens, offenbart sich die aktive „Kulturgestaltungsmacht“ (Abelein, 234) des Staats am nachdrücklichsten.

Es zeigt sich also, daß im heutigen Kulturstaat die Anerkennung eines autonomen kulturellen Bereichs nicht gleichbedeutend ist mit völligem Verzicht auf staatliche Einwirkung auf die Kultur, sei es als Schutz, Förderung, Gestaltung oder direkte Vermittlung. Der demokratische Kulturstaat moderner Prägung, der gerade erst durch aktive Kulturpolitik die materiale Voraussetzung der verfassungsrechtlich garantierten freien Entfaltung der Kultur schafft, nimmt also eine Mittelposition zwischen der in totalitären Staaten praktizierten Kulturpolitik der „staatlichen Regie“ (Deutsche Kulturpolitik, 12) und der liberalistischen Kulturpolitik der staatlichen Garantie ein.

Kulturhoheit der Länder und Kompetenzen des Bundes

Nach der Phase der totalitären Gleichschaltung aller kulturellen Bereiche durch das parteilich-zentralistische Funktionärswesen des Nationalsozialismus, dessen Ideologie analog dem klassischen und Neomarxismus Kultur zum Instrument der Politik zweckentfremdete und Kultur mit Kult verwechselte, wurde staatliche Kulturpolitik nach 1945 äußerst zurückhaltend praktiziert. Der Kulturföderalismus sollte eine „Monopolisierung von Zuständigkeiten im kulturellen Bereich“ (Glaser, 5) verhindern. Die Kulturhoheit der Bundesländer in einem föderalistischen Schulwesen, die den Ländern die Kompetenz über den Kulturbereich überträgt, wird bisweilen als Kulturautonomie im weiten Sinn, als Selbstbestimmungsrecht der Länder in kulturellen Fragen charakterisiert. Das Kontrollratsgesetz Nr. 1, das die zentralistische Kulturverwaltung des Dritten Reichs beseitigte, übertrug den Ländern die Kulturhoheit. Die Direktive Nr. 54 des Alliierten Kontrollrats vom 25. 6. 1947 forderte u. a. gleiche Bildungschancen für alle, allgemeine Schulpflicht vom 6. bis zum 15. Lebensjahr, generelle Schulgeld-, Lehr- und Lernmittelfreiheit. Durch je nach Kulturverständnis unterschiedlich akzentuierte Kulturzentren der Besatzungsmächte (Amerikahaus, British Center, Centre Culturel, Haus der Kultur der UdSSR) wurde die Eigeninitiative der Länder angeregt. In der Unterschiedlichkeit der Besatzungszonen liegt ein neuer Ausgangspunkt der Vielfältigkeit und starken Unterschiedlichkeit der heutigen Bundesländer auf kulturellem Gebiet.

Dieses, auf alte deutsche Tradition zurückgehende und von den Alliierten wiederbelebte föderalistische Prinzip der Kulturhoheit wurde in der Bundesrepublik mit Inkrafttreten des Grundgesetzes verfassungsrechtlich sanktioniert. Das in Art. 20 und 28 GG verankerte Sozialstaatlichkeitsprinzip, das die staatliche kulturelle Förderung als evolutionär-gestaltendes Moment und somit gleiche Bildungsmöglichkeit für alle impliziert, zeigt in Verbindung mit dem Gleichheitspostulat des Art. 3 GG die Konturen einer Bildungsverfassung im Sinn einer öffentlichen Verantwortung für das Erziehungssystem. Eine konkrete Standortbestimmung des kulturellen Bereichs, wie sie etwa im dritten Hauptteil der Bayerischen Verfassung oder in Art. 12 und 16 der Verfassung von Baden-Württemberg definiert ist, wird allerdings im Grundgesetz nicht vorgenommen.

Während das Grundgesetz ursprünglich lediglich im Rahmen der Grundrechte (Art. 7 GG) die staatliche Schulaufsicht, die Grundsätze des Religionsunterrichts und der Privatschulfreiheit regelte, wurde durch die Verfassungsänderung vom 12. 5. 1969 dem Bund die Rahmengesetzgebung über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75, 1a GG) und die Mitwirkung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben beim Ausbau und Neubau von Hochschulen übertragen (Art. 91a GG). Ferner können nach Art. 91b Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung sowie bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken.

Vor der Grundgesetzänderung standen dem Bund schon Kompetenzen mit direkter oder indirekter Bedeutung für das Bildungswesen und die Kulturpolitik im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes zu: der Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung ins Ausland (Art. 74, 5 GG), das Recht der Wirtschaft (Art. 74, 11 GG), woraus sich das Berufsbildungsgesetz ableitet, die friedliche Nutzung der Kernenergie (Art. 74, 11a GG), das Arbeitsrecht (Art. 74, 12 GG) und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74, 13 GG). Als Rahmengesetzgebung regelte der Bund schon vor 1969 die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst stehenden Personen, z. B. der Lehrer. Der Bund finanzierte gemeinsam mit den Ländern schon vor 1969 die Studienförderung nach dem Honnefer Modell und den Ausbau bestehenden und einiger neugegründeter Hochschulen.

Mit der Grundgesetzänderung vom 12. 5. 1969 ist ein erheblicher Einbruch in die Kulturhoheit der Länder erfolgt, jedoch nicht gegen den Widerstand der Länder, die dazu im Bundesrat ihre Zustimmung gegeben haben. Der Bund erhielt die Zuständigkeit für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74, 13 GG) als konkurrierende Gesetzgebung sowie die Rahmenkompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75, 1a GG). Ferner wurde ein neuer Abschnitt VIIIa als Gemeinschaftsaufgaben neu in das Grundgesetz eingefügt. Im Zug dieser Gemeinschaftsaufgaben wirkt der Bund beim Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken bei der Erfüllung von Länderaufgaben mit. Nach Art. 91b GG können Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken.

Die Verfassungsänderung von 1969, die letzten Endes eine einseitige Konzession der Länder an den Bund war, wirft die Frage auf, warum gerade auf dem genuin landespolitischen Sektor der Kulturpolitik zuvor selbstbewußt gewahrte Kompetenzen der Länder aufgegeben wurden. Je heftiger die Kulturpolitik der Länder angegriffen wurde – ausgelöst durch die Studentenunruhen 1968 –, desto mehr verstärkte sich die Bereitschaft der Länder, den Bund durch Kompetenzabgabe in die politische Verantwortung für die wachsenden kulturpolitischen Probleme einzubeziehen, um dann auch auf dessen Zuständigkeit verweisen zu können. Der spätere Widerstand der Länder zu Beginn der siebziger Jahre gegen den Versuch des Bundes, seine neugewonnenen bildungspolitischen Kompetenzen im Hochschulrahmengesetz oder in der beruflichen Bildung nach seinen Vorstellungen auch tatsächlich zu realisieren, deutet weniger auf ein Wiederbeleben des Kulturföderalismus als vielmehr auf zunehmende parteipolitische Polarisierung hin. Auf einem anderen Gebiet der Kulturpolitik haben sich inzwischen die Fronten völlig verschoben: so können heute bei der Kritik an der Pressekonzentration die Länder mit zynischem Selbstbewußtsein auf die bisher vom Bund vernachlässigte Rahmenkompetenz (Art. 75, 2 GG) in diesem Punkt verweisen.

Dem zersplitterten Bildungskonzept – falls man überhaupt von einem systematischen

Konzept sprechen kann – im Teil VII des Grundgesetzes entspricht organisatorisch die unsystematische Kompetenzstreuung der Kulturpolitik über eine Vielzahl von Ministerien und Ämtern, ein typisches Kennzeichen für die äußerst heterogene Bundeskulturverwaltung. Das erst 1962 errichtete Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung – seit 1972 aufgeteilt in Bundesministerium für Forschung und Technologie und Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft – konnte sich bis heute nicht zu einer im Rahmen der Bundeskompetenz agierenden bildungspolitischen Zentralbehörde entwickeln; noch immer haben beispielsweise das Auswärtige Amt oder das Innenministerium eigene Kulturabteilungen.

Kulturelle Angelegenheiten sind, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft – wie sie eben enumerativ aufgeführt wurden –, prinzipiell Ländersache (Art. 30 GG). Wenn die Bundesländer auch durch das in Art. 11 GG festgelegte Grundrecht auf Freizügigkeit und Mobilität sowie das Prinzip der freien Wahl der Ausbildungsstätte (Art. 12, 1 GG) in Verbindung mit dem demokratischen Konformitätsprinzip und der Bundesgarantie des Art. 28 GG verfassungsimmanent eingeschränkt sind, so hat die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik hinsichtlich der Kulturkompetenz doch deutlich eine Option zugunsten der Länder ausgesprochen (Art. 30; 70; 83 GG). Zwar überwölben die bildungspolitisch relevanten Grundrechte die Länder, aber das Grundgesetz hat das „quantitative Schwergewicht der Erledigung der kulturellen Staatsaufgaben den Ländern überlassen“ (Oppermann, 580).

Bei Konfliktfällen zwischen Bund und Ländern in kulturpolitischen Fragen hat die Verfassungsrechtsprechung stets eine *länderfreundliche Haltung* eingenommen. So hat beispielsweise das Bundesverfassungsgericht im „Fernsehurteil“ von 1961 dem Bund die Errichtung der „Deutschland-Fernsehen-GmbH“ verboten, da die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für die Veranstaltung von Rundfunk- und Fernsehsendungen den Ländern zustehe. Nach dem Grundsatz, daß der Bund nur Gesetzgebungsbefugnisse hat, soweit sie ihm das Grundgesetz ausdrücklich verleiht (Art. 70, 1 GG), spricht nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 12, 228) gerade in kulturellen Angelegenheiten bei Zweifeln über die Zuständigkeit keine „Vermutung zugunsten einer Bundeskompetenz“. Dennoch versucht der Bund, eine ständige kulturpolitische Kompetenzausweitung zu erreichen.

Nach dem Konkordatsurteil des Verfassungsgerichts (BVerfGE 6, 309) ist das Schulwesen das eigentliche „Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder“. Sowohl der relativ hohe Anteil des Bildungsbudgets innerhalb der Länderhaushalte als auch das starke politische Gewicht der Kultusministerien in den Landesregierungen ist nur eines von vielen Symptomen dafür, daß die Schul- und Bildungspolitik materialer Schwerpunkt der Kulturhoheit der Länder ist. Doch nicht allein den Kultusministerien, sondern auch den Innenministerien der Länder kommen Befugnisse zu, die inhaltlich der Kulturverwaltung zugerechnet werden müssen (Presse, Film, Funk, Naturschutz, Verwaltungsschulen u. a.); erhebliche kulturpolitische Kompetenzen haben auch die Staatskanzleien der Länder, denen die Landeszentralen für Politische Bildungsarbeit unter-

stehen. Die Länder unterhalten auch verschiedene Institutionen der Bildungsplanung, so etwa das Pädagogische Zentrum in Berlin seit 1965, das Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung in Hessen seit 1964 und das Institut für Bildungsforschung und Bildungsplanung in Bayern seit 1969.

Wenn auch verschiedentlich kulturpolitische Verfassungskonflikte zwischen Bund und Ländern entstanden sind, wenn auch Rundfunk, Fernsehen und Theater durch pluralistische Vielfalt in aner kennenswerter Weise den jeweiligen historischen, geographischen und weltanschaulichen Vorstellungen gerecht zu werden versuchen, wenn auch erhebliche Unterschiede in den Schulverfassungen und in der Schulpolitik der Länder bestehen, die durch Ideologisierung noch verstärkt werden, so konnte sich dennoch in der Bundesrepublik eine prinzipielle Gleichgerichtetheit im Sinn eines inhaltlichen Minimalkonsenses übereinstimmender Grundsätze eines allgemeinen deutschen Schulrechts entwickeln. Etwa seit Mitte der fünfziger Jahre hat sich in der politischen Praxis „ein hohes Maß an Übereinstimmung über die föderalen Aspekte des Kulturbereichs“ (Oppermann, 577) herausgebildet.

Dies ist das positive Ergebnis einer weitverzweigten kulturpolitischen Kooperation zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander. Die in der Anfangsphase der Bundesrepublik befürchtete partikularistische Kulturhoheit der Bundesländer – von Schelsky mit dem treffenderen Begriff „Kulturverwaltungs hoheit“ charakterisiert – ist inzwischen zu einem komplexen System des *kooperativen Kulturföderalismus* geworden, in dem Bund und Länder bzw. die Länder untereinander auf dem Weg der Selbstkoordination über Staatsverträge, Verwaltungsabkommen und Rahmenvereinbarungen ihre Kultur- und Bildungspolitik aufeinander abstimmen.

Kooperativer Kulturföderalismus im unitarischen Bundesstaat

In diesem, nur in den institutionalisierten Umrissen geschilderten, äußerst komplexen System des kooperativen Kultur- und Bildungsföderalismus muß jeweils zwischen den Formen ausschließlicher Länderkooperation (Kultusministerkonferenz, Königsteiner Abkommen, Ministerpräsidentenabkommen, ZDF u. a.) und der zwischen dem Bund und den Ländern verlaufenden Kooperationsebene (Wissenschaftsrat, Bund-Länder-Kommission, Verwaltungsabkommen, Staatsverträge) als dritte Ebene zwischen Bund und Ländern unterschieden werden.

Gerade auf kulturpolitischem Gebiet zeichnen sich sowohl durch die Selbstkoordination der Länder als auch durch die zunehmende Konzentration staatlicher Aufgaben beim Bund die „unitarisierenden Tendenzen“ (Hesse) im Bundesstaat in aller Deutlichkeit ab. Trotz verfassungsrechtlich garantierter Kulturhoheit der Länder weitet der Bund mittels der nicht-gesetzesakzessorischen Verwaltung ständig seinen kulturpolitischen Einflußbereich aus; die formale verfassungsrechtliche Gesetzgebungskompetenz, die den Ländern eindeutig Priorität einräumt, besagt daher wenig über die tatsächliche

kulturpolitische Gewichtsverteilung in der politischen Praxis. Der Ruf nach einem schon 1954 von der Deutschen Partei und 1961 von der FDP geforderten *Bundeskultusministerium* ist zwar auch heute noch nicht ganz verstummt, dürfte jedoch eine allzu naive Einfachlösung für die viel komplexer liegenden Probleme aktueller Kulturpolitik sein. Sowohl die Usurpation kulturpolitischer Kompetenzen durch den Bund als auch die sich zusehends verdichtende Kooperation und Koordination der Länder als Ausdruck einer „dreigliedrigen Bundesstaatlichkeit“ (Kelsen) können nicht als Entwicklung zum Zentralstaat gedeutet werden, denn funktional begründete, sachliche „Unitarisierung bedeutet keine Zentralisierung“ (Hesse, 21). Bei dem in der Industriegesellschaft unaufhaltsamen Trend zur Egalisierung erscheint es jedenfalls besser, wenn sich die Länder auf einer dritten Ebene zwischen Bund und Ländern durch gegensätzliche Trends überbrückende Vereinbarungen selbst gleichschalten, als wenn sie von einer Zentrale aus gleichgeschaltet würden.

Ohne verfassungsrechtlich verankerte Kulturhoheit der Bundesländer wären zudem zahlreiche bildungspolitische Fehlentwicklungen (Gesamtschule, Rahmenrichtlinien) der Vergangenheit nicht nur Experiment einzelner Länder geblieben, sondern als verbindliche Konzepte auf die gesamte Bundesebene übertragen worden. Damit ist zweifelsohne eine bundesweite Multiplikation bildungspolitischer Fehler einzelner Länder vermieden worden. Die Frage der Kulturhoheit ist allerdings weniger nach politischer Zweckmäßigkeit als vielmehr aus zwingender verfassungsrechtlicher Notwendigkeit heraus zu beantworten. Ein oft als progressiver Schritt nach vorn gedeutetes Zurück hinter das Verfassungspostulat des Kulturföderalismus ist nicht möglich. Ein sachgerechter weiterer Ausbau des kooperativen Föderalismus bietet sowohl eine sicherere Gewähr zur Abwehr der Kulturrevolution als auch zur sachgerechten Lösung aktueller kulturpolitischer Probleme als zentralistische Verordnungsrezepte.

In dieser sowohl den gegenwärtigen bildungspolitischen als auch den prinzipiellen verfassungsrechtlichen Erfordernissen entsprechenden freiheitlichen Interpretation und Ausgestaltung liegt die reale Chance zur optimalen Weiterentwicklung der von vielen als Hypothek und Ballast empfundenen Kulturhoheit der Bundesländer. Der kooperative Kulturföderalismus als zeitgemäße Variante der Kulturhoheit der Länder läßt sowohl den einzelnen Gliedstaaten genügend Raum zur Selbstentfaltung ihrer den jeweiligen historischen, geographischen, weltanschaulichen und sozialen Verhältnissen entsprechenden eigenständigen Kulturpolitik und bietet gleichzeitig die Gewähr für ein im Interesse der Rechtsgleichheit und Freizügigkeit aller Staatsbürger liegendes gewisses Maß an Einheitlichkeit im Bildungswesen. Dies ist sowohl eine Absage an den omnipotenten Zentralstaat als auch an die absolute partikularistische Kulturhoheit der Länder.

Aktuelle Entwicklungstrends des kooperativen Kulturföderalismus

Die Kulturpolitik in Bund und Ländern befindet sich gegenwärtig in einem totalen Umbruch; sie steht im Spannungsverhältnis zwischen den divergierenden Tendenzen gesellschaftlicher Indifferenz und ideologischer Politisierung.

Einerseits geht die sich ausbreitende Resignation und Enttäuschung über die mangelhaften Resultate der früheren Bildungseuphorie (z. B. Numerus clausus), die mitunter bereits Züge einer offenen Bildungsfeindlichkeit annimmt, eine Verbindung mit einer allgemeinen kulturpolitischen Ignoranz und Abstinenz ein. Diese Entwicklung ist gerade in einer wachsenden Freizeitgesellschaft um so problematischer, da – wie de Grazia gezeigt hat – Friede und Wohlstand einer Gesellschaft auf dem Spiel stehen, die mit ihrer zunehmenden Freizeit nichts anzufangen weiß. Dieser kulturpolitische Agnostizismus wird andererseits zusehends von der Neuen Linken mit einem ideologischen „Kulturskeptizismus“ (Glaser, 12) konfrontiert, der jegliche Kulturpolitik für sinnlos hält, solange nicht die Gesellschaft revolutioniert sei. An der kulturpolitischen Indifferenz und dem damit einhergehenden, von einem Normendefizit geprägten funktionalen Bildungsbegriff konnte leicht der Hebel zur Einleitung der Kulturrevolution angesetzt werden, indem unter dem scheinheiligen Vorwand der Erfüllung eines angeblich nicht realisierten Verfassungspostulats² die Forderung nach mehr Partizipation und Demokratisierung im kulturpolitischen Bereich erhoben wurde.

Kultur wurde damit auf den formalen Aspekt der gesellschaftlichen Kommunikationsfunktion reduziert. Nicht mehr die Kultur soll gefördert werden, sondern – wie Zehm zu Recht diesen Ansatz kritisiert – „eben die Kommunikation, eine reduzierte, gleichsam proletarisierte Form menschlichen Miteinanders, bei der der kollektive Kra-wall die individuelle Arie ersetzt“. Kultur wird hier nur noch am schillernden Begriff der Gesellschaftsrelevanz gemessen, ohne daß dafür operationalisierbare Kriterien angegeben werden.

Ausgangspunkt dieser Interpretation sind die systemkritischen Ästhetiktheorien von W. Benjamin, G. Lukács, H. Marcuse und insbesondere Theodor Adorno, der Kunst geradezu als die „gesellschaftliche Antithese zur Gesellschaft“ definierte. Als Gegenreaktion auf die von der Neuen Linken als deutsche Kulturrestauration attackierte Nachkriegsepoche und die von Marcuse als „affirmative Kultur“ kritisierte, für die bürgerliche Epoche als charakteristisch angegebene Trennung von Kultur und Zivilisation entwickelte sich in der Hippiebewegung eine eigene Subkultur. Diese, ursprünglich als provokative Antireaktion und Antikultur gegen die Industriegesellschaft gedachte Zeiterscheinung zeigte jedoch immer deutlicher Züge einer Restauration des realitätsfremden und gesellschaftsfernen L'art-pour-l'art-Prinzips und führte die selbstproklamierte gesellschaftliche Relevanz der Kultur ad absurdum. Dies entlarvt den eigentlich reaktionären Charakter der sich so progressiv gerierenden Antireaktion.

Mit der Überbetonung der Gesellschaftsrelevanz begann der Versuch der totalen Politisierung und Ideologisierung des kulturellen Bereichs. Der von der Neuen Linken

systematisch betriebene lange Marsch der Kulturrevolution läßt in seiner Strategie folgende Etappen erkennen: der ersten Phase, die von der Kulturkritik zur Systemkritik verläuft, folgt über die Kulturrevolution zur Systemveränderung die zweite Phase. Damit ist ganz offensichtlich die Strategie der Neuen Linken, durch „Kulturrevolution zur Gesellschaftsrevolution“ (Brezinka, 67) zu gelangen, aufgedeckt. Mit der sogenannten kritischen und emanzipatorischen Pädagogik hat dieses Konzept auf dem Nährboden weiter Verbreitung in Publizistik und Massenmedien bereits die ersten institutionalisierten Wurzeln im politischen System der Bundesrepublik gefaßt.

Auf die zentrale Frage, wieso die neue Intelligenzklasse, die selbsternannte „Reflexionselite“, mittels einer gesinnungsgesteuerten Kulturpolitik durch Monopolisierung der Sinnggebung eine Art „Priesterherrschaft“ durch die Mittel der Belehrung, Betreuung und Beplanung über die arbeitende Klasse errichten konnte, gibt Schelsky in seinem neuen Werk „Die Arbeit tun die andern“ (S. 132) eine überzeugende Antwort: „Erst wenn man sieht, daß eben diese Gruppen zugleich unaufgebbare Sachaufgaben für die moderne Gesellschaft, Leistungen der Ausbildung, der Information und Sinn-Orientierung usw., erfüllen und nun in diesem in ihrer Person jeweils vorhandenen Zwiespalt zwischen Sachverantwortung und Subjektivität diese über die Sachleistung siegen lassen, deren soziale Geltung aber für ihre subjektive geistige Herrschaft ausarten, kann man die Breitenwirkung dieser neuen ideologischen Führungswirkung ermessen.“

Damit ist die ursprüngliche Problematik der anfangs des 20. Jahrhunderts einsetzen- den Kulturpolitik in das genaue Gegenteil gekehrt: wollte sich früher der einzelne gegen staatliche kulturpolitische Intervention schützen, so muß heute der Staat den einzelnen vor der ideologischen Indoktrination radikaler gesellschaftlicher Gruppen schützen. Kulturpolitik hat heute nicht mehr die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit den Anhängern des Laissez-faire-Prinzips zu führen, die sich gegen zu starke staatliche kulturpolitische Interventionen wehren, sondern vielmehr mit denjenigen, die Kulturpolitik mit dem Ziel der Systemveränderung und Revolutionierung der Gesellschaft durch Bewußtseinsindoktrination, Monopolisierung der Sinnggebung und sozial-religiöse Heilsverheißungen zweckentfremden. Kulturpolitik hat jedoch nicht der Gesellschaftsveränderung, sondern dem konkreten Menschen und seiner Erziehung zur Freiheit zu dienen. Nicht Systemsprengung, nicht Politisierung des Bildungswesens, nicht der politisierte, sondern der politisch verantwortliche Mensch ist das zu erstrebende Ziel. Die Alternative zur sozialistischen Kulturrevolution kann nur eine freiheitliche Kulturpolitik in Bund und Ländern sein, die das mühsam erreichte Niveau gesellschaftlicher Leistungen (Kultur) gerade in einer geschichtsfeindlichen Umgebung in einem ausgewogenen Verhältnis zum kulturellen Erbe wie auch in kritischer Distanz zur unreflektierten Traditionsvermittlung sichert und kontinuierlich ausbaut. Gerade heute muß es in verstärktem Maß Aufgabe von Kulturpolitik und Kulturverwaltung sein, durch ein attraktives kulturelles Angebot dem Menschen dazu zu verhelfen, „Freizeit in Freiheit“ (Glaser, 19) zu nutzen.

Diese wichtige Aufgabe, die sozialistische Kulturrevolution durch freiheitliche Kulturpolitik abzuwehren, kann nur durch intensiven Ausbau des kooperativen Kulturföderalismus geleistet werden, und zwar auf der Grundlage eines normativen Grundkonsenses in Bund und Ländern über zentrale Fragen der freiheitlichen Demokratie. Die politische Realität verläuft allerdings in die entgegengesetzte Richtung: der kooperative Bildungsföderalismus ist immer mehr im Abbröckeln begriffen. Dies zeigt sich sowohl auf der institutionellen Ebene (vgl. Debatte um Bildungsrat und Wissenschaftsrat, um die Bildungsfinanzierung sowie die sich immer mehr auseinanderentwickelnde Lehrerbildung) als auch vor allem auf normativem Gebiet, wo die kulturrevolutionäre Aufspaltungsstrategie mit der Bildungsideologisierung (Rahmenrichtlinien, Gesamtschule, Hochschulreform) in verschiedenen Ländern bereits besorgniserregende Teilerfolge errungen hat. Die eigentlichen Fronten verlaufen heute nicht mehr zwischen Zentralismus und Föderalismus, zwischen Bund und Ländern oder Ländern untereinander, sondern vielmehr auf parteipolitischer Ebene, wo die Polarisierung nicht nur auf pragmatische, sondern vor allem auf grundsätzliche Fragen und zentrale Werte der freiheitlichen Demokratie übergreift.

Nach der Gründer- und Entideologisierungsphase der fünfziger Jahre, die Ende der sechziger Jahre in eine Ideologisierungswelle umgeschlagen ist, wird heute der Welle der totalen Politisierung, der Subkultur, der Verunsicherung des Bildungsbegriffs, der Erziehung zur Revolution und der Erziehungsdiktatur lediglich mit leerem Pragmatismus und einer funktionalen Bildungstheorie mit ihrem „Defizit des Erzieherischen“ (Hans Maier) begegnet. Wenn es zweifelsohne das Verdienst der durch die Wirtschaftskrise ausgelösten Tendenzwende war, daß gerade auch auf kulturpolitischem Gebiet die Grenzen des Machbaren abgesteckt und ideologische Entwürfe als Utopie entlarvt wurden, so ist allerdings mit dem dadurch ausgelösten technokratischen Pragmatismus noch keine neue inhaltliche Perspektive gefunden, die der Gefahr der Kulturrevolution entgegenwirken könnte. Nur ein offener Bildungsbegriff in der freiheitlichen Gesellschaft ohne ideologische und doktrinaire Verengung kann in Verbindung mit einem neubelebten kooperativen Kulturföderalismus auf der Basis eines freiheitlichen, normativen Menschenbilds die kulturrevolutionäre Erziehungsdiktatur verhindern.

ANMERKUNGEN

¹ Literatur: M. Abelein, *Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches und der Bundesrepublik Deutschland* (Köln 1968); Th. W. Adorno, in: O. Schwendke, *Plädoyers für eine neue Kulturpolitik* (München 1974); W. Brezinka, *Von der Pädagogik zur Erziehungswissenschaft* (Weinheim 1971); ders., *Erziehung und Kulturrevolution. Die Pädagogik der Neuen Linken* (München 1974); H. Bühl, *Kulturpolitisches Wörterbuch* (Berlin [Ost] 1970); *Deutsche Kulturpolitik. Dokumente*, hrsg. v. M. Abelein (Düsseldorf 1970); H. Glaser, *Vom Unbehagen in der Kulturpolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 52/72; S. de Grazia, *Studies of Time, Work and Leisure* (New York 1962); K. Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*

(Karlsruhe 1962); H. Kelsen, Allgemeine Staatslehre (1925); G. Klaus – M. Buhr, Philosophisches Wörterbuch (Leipzig 1966); Kleines Politisches Wörterbuch (Berlin [Ost] 1967); H. Krüger, VVDStRL 19, 158; G. Langguth – P. Hintze, Bildungsreform konkret (München 1973); H. Maier – M. Zöller, Gegen Elfenbeinturm und Kaderschmiede (Köln 1970); H. Maier, Zwischenrufe zur Bildungspolitik (Osnabrück 1972); ders., Haushaltsrede 1973; H. Marcuse, Kultur und Gesellschaft I (Frankfurt 1965); Th. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht (Tübingen 1969); H.-G. Roth, 25 Jahre Bildungsreform in der Bundesrepublik. Bilanz und Perspektiven (Bad Heilbrunn 1975); ders., Bildung und Ausbildung (Köln 1975); W. Rudolf, Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht (Bad Homburg 1968); H. Schelsky, Anpassung oder Widerstand (Heidelberg 1967); ders., Die Arbeit tun die anderen. Klassenkampf und Priesterherrschaft der Intellektuellen (Opladen 1975); W. Thieme, Die Kulturordnung im Grundgesetz als föderalistisches Problem, in: Annales Universitatis Saraveniensis 8 (1960); H. H. Vogel, Jenseits von Macht und Anarchie. Die Sozialordnung der Freiheit (Köln 1963); G. Zehm, zit. nach Schwencke a. a. O.

² Am deutlichsten definiert in Art. 34 c der Verfassung des Saarlands: „Die Teilnahme an den Kulturgütern ist allen Schichten des Volkes zu ermöglichen.“