

Landahl, Heinrich

**Article — Digitized Version**

## Kulturföderalismus in der Bundesrepublik und die europäische Integration

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Landahl, Heinrich (1961) : Kulturföderalismus in der Bundesrepublik und die europäische Integration, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 41, Iss. 9, pp. 405-410

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133144>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# ABHANDLUNGEN

## BILDUNG UND AUSBILDUNG IN DER EWG

*Obwohl die Kulturpolitik bisher als ein föderalistisches Tabu der Länder und Nationalregierungen angesehen worden ist, macht sich im Bereiche der Berufsausbildung und der Bildungswege überhaupt die Notwendigkeit von koordinierenden Maßnahmen im Zuge der Integration immer mehr geltend. So verlangt die Integration eine restlose Ausnützung aller Arbeitskräfte des gesamten EWG-Raumes, d. h. die absolute Freizügigkeit. Eine absolute Freizügigkeit ist aber nur zu erreichen, wenn die Wege zur Berufsausbildung und zur Bildung im weiteren Sinne im gesamten EWG-Bereich unter gleichen Bedingungen und zu gleichen Zielen zu beschreiten sind. Die folgenden drei Abhandlungen führen in die Problematik dieser Fragen ein, indem sie die Möglichkeiten einer Koordinierung unter Beibehaltung des föderalistischen Prinzips untersuchen, die Unterschiede in den Forderungen nach Bildung und Ausbildung aufzeigen und mit den im EWG-Bereich möglichen Wegen der Berufsausbildung vertraut machen.*

### „Kulturföderalismus“ in der Bundesrepublik und die europäische Integration

Senator Heinrich Landahl, Hamburg

In der Bundesrepublik Deutschland ist der Ruf nach einem Bundeskulturminister von Zeit zu Zeit populär. Man möchte in einer zentral gelenkten Kulturpolitik und einer zentralen Kulturverwaltung das Allheilmittel für Schmerzen und Sorgen in Erziehung, Unterricht, Wissenschaft und Kunst sehen. In unserem Zeitalter scheint die Vorstellung einleuchtend und faszinierend, daß die Schaltung an einem Hebel rationeller und produktiver ist als eine umständliche Bedienung vieler Hebel durch viele Hände. Der allgemeine Trend scheint diesen Stimmen Resonanz zu verleihen. Zwei Weltkriege, die Not der Nachkriegszeit, die Bedrohung durch den Kommunismus, die Bedingungen der modernen Wirtschaft und Technik, der Zug zum Wohlfahrtsstaat und der umsichgreifende Egalitarismus haben im 20. Jahrhundert zu einem Prozeß geführt, der einer Zentralisierung und Unitarisierung auch in den Bundesstaaten die Wege ebnet.

#### KULTURPOLITIK IN FÖDERALISMUS UND ZENTRALISMUS

Merkwürdigerweise aber steht dagegen, daß das föderalistische Prinzip in der Staatenbildung nach 1945 überall vorherrscht. Neben der Bundesrepublik bedienen sich z. B. Österreich, Indien, Australien, Arabien, Jugoslawien, Burma, Lybien und Nigeria des föderalistischen Prinzips. Das ist nicht verwunderlich, da der moderne Föderalismus als Gegenbewegung gegen den Zentralismus seit der Französischen Revolution erst im 19. Jahrhundert groß wurde und eine junge Organisationsform und „Weltanschauung“ begründete. Erstes und stärkstes Beispiel sind die USA, die auch mit ihrem Aufstieg zur Weltmacht sich die föderalistische Ordnung besonders im kulturellen Bereich be-

wußt bewahren. Aber auch das alte und traditions-trächtige Großbritannien wacht eifersüchtig über seinem Kulturföderalismus.

Die deutliche Verstärkung beider Tendenzen ist offensichtlich nur dann kein paradoxer Widerspruch, wenn man annimmt, daß dem einen Staat diese und dem anderen jene Organisationsform besser bekommt. Ja, man wird noch weiter differenzieren müssen. Je nach den historischen, geographischen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bedingungen verlangen die verschiedenen Bereiche auch verschiedene oder kombinierte Ordnungsformen.

Uns hier beschäftigt der kulturelle Sektor, und da wäre es wohl zu einfach, wenn man etwa das hohe Ansehen der französischen Philosophie und Literatur oder überhaupt die französische Zivilisation auf den strikten Zentralismus in Frankreich zurückführen wollte. Sicher, der Glanz der Metropole Paris ist nicht ohne den historisch gewordenen Zentralismus zu verstehen, aber auch ohne ihn nicht undenkbar. In den gerade kulturpolitisch extrem föderalistisch organisierten USA bildet New York einen wirkungsvollen Mittelpunkt amerikanischer Kultur, und auch Berlin war eine geistige Zentrale, die für das uneinheitliche Deutschland ähnliche Bedeutung besaß und trotz der politischen Anomalie noch heute besitzt, wie Paris für Frankreich. Bezeichnenderweise denkt man häufig an Paris, wenn man Frankreich meint; das zeigt sehr deutlich das Dilemma im Zentralismus, wie nämlich die Peripherie wirklich an der Mitte teilhaben kann. Umgekehrt hat der Föderalismus dauernd mit der Schwierigkeit zu kämpfen, von der Peripherie her eine verbindliche Mitte zu

finden. Die Schweiz ist mit diesem Problem weitgehend fertig geworden. Sie weist einen hohen Stand an Bildung auf, ist für die moderne Kunst von Bedeutung, wie die Namen Frisch und Dürrenmatt beweisen, und besitzt mit Luzern, Zürich, Basel und Bern Theater-, Universitäts- und Kunststädte, die Mittelpunkte bilden, richtungweisend sind und einen weltweiten Ruf haben. Beide Nationen, die Franzosen und die Schweizer, wurzeln in einer eigenständigen und besonderen Kulturtradition und leisten beide trotz gegensätzlicher Organisationsformen Großartiges.

Wenn man in der Bundesrepublik gelegentlich die Meinung hört, daß die föderative Struktur des Grundgesetzes von dem Einfluß der Besatzungsmächte herstamme, dann übersieht man, daß es sich hier um den Durchbruch alter deutscher Traditionen handelt. Mit Ausnahme des verderblichen Zwischenspiels der nationalsozialistischen Herrschaft ist das deutsche Gebiet immer partikularistisch und seit dem 19. Jahrhundert föderalistisch organisiert gewesen. Der Ruf nach einer Zentrale wird meistens mit einem Seitenblick auf die Stadt Bonn gewürzt. Das ist typisch, da die Mehrzahl der Deutschen, die lautstark eine einheitliche Kulturpolitik „von oben“ verlangen, im Grunde etwas anderes, nämlich einen geistigen Mittelpunkt meinen, den sie in Erinnerung an Berlin zu Recht vermissen. Nun, Berlin (und früher Weimar) war richtungweisende Mitte in Kultur und Kulturpolitik, obwohl Deutschland eine föderalistische Ordnung besaß. Zur Wiederherstellung einer solchen Mitte bedarf es nicht einer zentralen Verwaltung oder einer besonderen Kulturpolitik, dazu bedarf es nicht weniger als der Wiedervereinigung.

Wenn die Väter des Grundgesetzes die Kulturverwaltungshoheit der Länder gesichert haben, dann also um der deutschen Kulturtradition willen, und zum anderen wegen der bitteren Erfahrungen der NS-Zeit. Allerdings läßt sich die kulturelle Eigenständigkeit der Länder nicht mit der stammesgeschichtlichen Eigenart begründen, da einige Länder nach 1945 in völlig unhistorischen Grenzen neu entstanden sind. Feststellen läßt sich nur, daß der Föderalismus auf kultureller Ebene unserer deutschen Tradition entstammt und sich bewährt hat, so wie der Zentralismus bei den Franzosen. Von dieser Basis her gesehen, spricht alles für den Kulturföderalismus in der Bundesrepublik: Alle Kultur baut auf der Vielfalt auf, indem verschiedene Kräfte zum Ganzen beitragen. Eine föderalistische Ordnung garantiert diese Vielfalt, ermöglicht die Freiheit der Entfaltung, fördert Eigeninitiative und Verantwortung, kann schließlich den lokalen Verschiedenheiten besser gerecht werden und hat den Vorteil der größeren Nähe sowohl räumlich als auch menschlich. Das geringere Maß an Einheitlichkeit, die nur allzu leicht zur Uniformität entartet, läßt sich durch Koordination ausgleichen. Der geringeren Schnelligkeit in der Beschlußfassung und Durchführung steht ein gründlicheres Durchdenken der Situation und eine größere Offenheit und Anpassungsfähigkeit der immer unübersichtlicher und rascher werdenden Entwicklung gegenüber.

#### FUNKTION UND FUNKTIONSFÄHIGKEIT DER KULTURPOLITIK

Wenn nun gefragt ist, wie man im Rahmen einer solchen föderativen Ordnung eine gemeinsame, den Zwecken der Integration entsprechende Kulturpolitik betreiben kann, dann steht zunächst die Funktion und die Funktionsfähigkeit der Kulturpolitik in der Bundesrepublik zur Debatte, danach die Frage, ob und wie diese Kulturpolitik unter den obwaltenden Verhältnissen den Zwecken der europäischen Integration dienen kann, und schließlich das noch spekulative Problem, wie in einem integrierten Raum, der staatsrechtlich so oder so eine föderalistische Struktur aufweisen wird, eine gemeinsame Kulturpolitik möglich ist. Dieser dritte Komplex läßt sich kaum sinnvoll erörtern, solange sich die Institutionen noch nicht klar abzeichnen, an die sich eine zukünftige Kulturpolitik zu halten hätte. Vielleicht aber gibt die Behandlung der beiden ersten Fragen einen Hinweis auf das Grundsätzliche solcher Politik, da es sich um das gleiche Problem handelt, wenn auch auf verschiedenen Ebenen.

In der Bundesrepublik besitzen die Länder die Kulturverwaltungshoheit. Das ist neuerlich und mit Nachdruck durch das Bundesverfassungsgericht im Fernseh-Urteil festgestellt worden:

„Soweit kulturelle Angelegenheiten überhaupt staatlich verwaltet und geregelt werden können, fallen sie ... in den Bereich der Länder, soweit nicht besondere Bestimmungen des Grundgesetzes Begrenzungen oder Ausnahmen zugunsten des Bundes vorsehen. Diese Grundentscheidung der Verfassung, die nicht zuletzt eine Entscheidung zugunsten des föderalistischen Staatsaufbaues ... ist, verbietet es gerade im Bereich kultureller Angelegenheiten, ohne eine hinreichend deutliche grundgesetzliche Ausnahmeregelung anzunehmen, der Bund sei zuständig.“

In das Ressort der Kultusminister fallen daher das Erziehungs- und Bildungswesen, die Pflege von Kunst und Wissenschaft, Rundfunk und Fernsehen, das Bibliothekswesen, das Verhältnis des Staates zu den Religionsgemeinschaften, Heimat- und Denkmalpflege, Presse, Film sowie Sport- und Jugendpflege. Dem Bund steht die konkurrierende Gesetzgebung für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung und den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland zu. Weiterhin kann er durch Subventionen innerhalb seiner Kompetenzen — und bisher faktisch auch außerhalb — u. a. über die Kulturabteilungen des Auswärtigen Amtes und des Bundesinnenministeriums, über das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen oder auch über das Bundeskanzleramt Einfluß ausüben. Läßt man bei dieser Kompetenzverteilung einmal die überaus wichtige Frage der Finanzierung außer acht, so steht der Kern aller föderalistischen Funktionsfähigkeit zur Diskussion: ob die Länder auf Grund der durch das Grundgesetz gegebenen Lage imstande sind, die ihnen zufallenden Aufgaben organisatorisch in einem für das Ganze erfolgreichen Sinne zu lösen<sup>1)</sup>.

Das eigentliche Feld der Bewährung für den Föderalismus ist dabei die Kulturpolitik. Ohne eine Definition

<sup>1)</sup> Wilhelm G r e w e : „Antinomien des Föderalismus“, 1948, S. 29.

geben zu wollen, soll doch kurz bemerkt werden, was im folgenden darunter zu verstehen ist. Kulturpolitik „machi“ weder Kultur, noch erschöpft sie sich in Kulturverwaltung, sie hat vielmehr die Voraussetzungen zu schaffen, damit sich Bildung, Wissenschaft und Kunst so frei wie möglich entfalten können. Garantieren und finanzieren kann das heutzutage nur noch der Staat. Es ist eine planende und pflegerische Tätigkeit, die Ziele stecken und den Bedarf an Mitteln langfristig kalkulieren und beides politisch durchsetzen muß.<sup>2)</sup>

In diesem Felde der Bewährung ist den Ländern die Lösung ihrer Aufgaben auf dem Gebiet der sogenannten allgemeinen Kulturpflege am leichtesten gefallen, weil es hier kaum der lenkenden, sondern mehr der gebenden Hand bedarf. Im Bereich der Religion und der Religionsgemeinschaften, der nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls zur Kompetenz der Länder gehört, kann das gleiche gelten, wenn auch z. B. bei der Klassifizierung von Religionsgemeinschaften vereinzelt noch Rechtsungleichheit bestehen mag.

#### KULTUSMINISTERKONFERENZ

Schwieriger gestaltet sich für die Länder die Bewältigung der Probleme auf den Gebieten Erziehung und Unterricht sowie Wissenschaft und Hochschulpolitik. Der zweite Bildungsweg, die Organisation und Reform der Höheren Schule, Anerkennung von Zeugnissen, das Ingenieurschulwesen, Hochschulreform, Wissenschaftspflege und Forschungsvorhaben sind Angelegenheiten, die koordinierte und gezielte gemeinsame Maßnahmen der Länder unerlässlich machen. Hier wird wiederum deutlich, daß Kulturpolitik keine isolierte Sache ist, sondern eng mit der Wirtschafts-, Sozial-, Außen-, Innen- und Wehrpolitik zusammenhängt. Schüler und Studenten sind nicht nur Bildungsbeflissene, sondern auch Sozialfiguren. Die Wissenschaft ist nicht nur zweckfreie Forschung, sondern auch wichtig für Wirtschaft, Technik und Wehrtechnik. Soziale, wirtschaftliche und technische Fragen können aber nicht in einem Land und von einem Land entschieden werden, da sie das Ganze betreffen. Dieser Trend zur Unitarisierung und zum dezentralisierten Einheitsstaat ist also auch für den kulturellen Bereich sachlich bedingt und nicht etwa durch das Zweckinteresse der „Kultur“ am höchsten Etat. Diese Tendenz läßt sich nicht ignorieren, ihr muß daher auch im föderalistischen Staat institutionell entsprochen werden. Die Ständige Konferenz der Kultusminister stellt eine solche Institution dar; ihrer Arbeit sind keine Grenzen gezogen, da das Grundgesetz der Selbstkoordination der Länder unbeschränkten Spielraum gelassen hat.

Die Kultusministerkonferenz ist auf die Einstimmigkeit ihrer Beschlußfassung angewiesen und auf die Zustimmung der Landesregierungen oder Länderparlamente, um die Beschlüsse rechtskräftig werden zu lassen. In ihren drei Ausschüssen (Schulausschuß, Hoch-

<sup>2)</sup> Hellmut Becker: „Kulturpolitik und Schule“, Stuttgart 1956.

schulausschuß und Kunstausschuß) wird die fachliche Arbeit geleistet, während im Plenum der Konferenz über die vorgelegten Resultate zu entscheiden ist. Das Sekretariat bildet eine Art Verwaltungsapparat, der außerdem für die dauernde Zusammenarbeit der Kultusministerien sorgt, so daß sich diese jederzeit auch außerhalb der Plenarsitzungen abstimmen können; das Sekretariat hält gleichfalls die Verbindung zum Bund und anderen beteiligten nationalen oder internationalen Organisationen. Der Generalsekretär bemerkte 1959 zu Recht: „Die Schwäche der Konferenz liegt nicht in der Notwendigkeit, zur Einstimmigkeit in der Beschlußfassung zu gelangen, auch nicht in der Nichtdurchsetzbarkeit dieser Beschlüsse auf dem Zwangswege, sondern eher in der mangelnden Funktionsfähigkeit dieses Organismus, in der Überlastung der Kultusverwaltungen angesichts der so außerordentlich gestiegenen Anforderungen und in der ungenügenden technischen Ausstattung der gemeinsamen Organe.“<sup>3)</sup> Vieles hat sich in den letzten zwei Jahren zum Besseren entwickelt.

Diese Institution hat mehr geleistet, als der Öffentlichkeit bewußt geworden ist.<sup>4)</sup> Allein auf dem Gebiet des Schulwesens sind Hunderte von Vereinbarungen getroffen worden, darunter sehr frühzeitig über die politische Bildung in den Schulen. Das Düsseldorfer Abkommen vom 17. 2. 1955 regelt die Einheitlichkeit in der Schulorganisation. Die Rahmenvereinbarung zur Ordnung des Unterrichts auf der Oberstufe vom 29. 9. 1960 beginnt mit der lange geforderten und geplanten Reform der Höheren Schulen und sichert die Einheitlichkeit. Eine grundsätzliche Regelung des Ingenieurschulwesens in der Bundesrepublik steht bevor. Der Abbau des Schichtunterrichts und des Schulraum mangels, der Neubau von Schulen und die Lehrerbesoldung haben in Anbetracht der Kürze der Zeit und der jahrelangen Knappheit der Mittel beachtliche Fortschritte gemacht, so daß man durchaus nicht immer verächtlich vom Wirtschaftswunder zu sprechen braucht, wie es bereits zur Gewohnheit geworden ist. Hier haben die Länder auch Erstaunliches geleistet. Die Länder haben ferner als gemeinsame Einrichtungen eine Zentralstelle für das ausländische Bildungswesen, den Pädagogischen Austauschdienst, den Dokumentations- und Auskunftsdienst und die Hauptstelle für das Erziehungs- und Schulwesen geschaffen. Der 1953 ins Leben gerufene „Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen“, finanziert durch Bund und Länder, steht als unabhängiges und sachverständiges Gremium für die Beratung gemeinsamer und weitgesteckter Ziele zur Verfügung.

Auch finanziell sind die Länder in der Lage, ihre Aufgaben auf dem Gebiet der Erziehung und des Unterrichts zu erfüllen. Ein volles Drittel ihrer Haushalte wird für diese kulturellen Zwecke aufgewendet. Aller-

<sup>3)</sup> Kurt Frey: „Gefahren und Möglichkeiten des Föderalismus für die Kulturpolitik“, Die Neue Gesellschaft 1959, I, S. 17 ff., S. 24.

<sup>4)</sup> „Kulturpolitik der Länder 1960“, Ein Bericht, hrsg. von der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland.

dings schätzt man, daß für die endgültige Beseitigung der Schulraumnot weitere 2,3 Mrd., für das 9. Schuljahr 1,0 Mrd., für die Senkung der Klassenfrequenzen 1,3 Mrd. und für den Turnhallenbau 1,5 Mrd., also insgesamt 6,1 Mrd. DM benötigt werden. Dazu kommen 300 Mill. DM jährlich, um den akuten Lehrermangel zu beseitigen. Für diese Aufgaben der Zukunft wird vermutlich der horizontale Finanzausgleich nicht ausreichen, der vertikale muß hinzukommen, wenn die Länder nicht anderweitig entlastet werden.

Im Bereich der Wissenschaft und Hochschulpolitik liegen die Dinge anders, weil der Bund (GG 74, 13), soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, an der „Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ beteiligt ist. Die Bundesanstalten für verschiedene Forschungszweige, die im Dienste der zentralen Verwaltung stehen, bedürfen keiner „verfassungsrechtlichen Legitimation“, auch die Biologische Bundesanstalt und die 14 Institute des Ernährungsressorts sind mit der Verfassung in Einklang zu bringen.<sup>5)</sup> Von 1949 bis 1959 haben die Länder auf diesem Gebiet 1,5 Mrd. DM an Baumitteln bereitgestellt. Bis 1960 sind 952 neue Lehrstühle geschaffen worden, das sind 43 % des Bestandes von 1949, außerdem 6000 Assistentenstellen, das sind 185 % des Bestandes von 1949. Der Ausbau der Hochschulen, die Studienförderung, die Sicherstellung deutscher Wissenschaftler im Ausland, die Hochschullehrerbesoldung, die Einrichtung von Vorstudienkollegs für ausländische Studierende, Anerkennung der Zeugnisse und Grade sind Angelegenheiten, die von den Ländern geregelt wurden ohne Rücksicht auf die Ländergrenzen, nach übergeordneten Gesichtspunkten.

Eine besondere Leistung der Länder ist die Finanzierung der überregionalen Forschungseinrichtungen und Forschungsvorhaben. Hierzu haben sich die Länder bereits 1947 zusammengefunden und im März 1949, also noch vor der Konstituierung der Bundesrepublik, das Königsteiner Staatsabkommen geschlossen, um Planung und Finanzierung im Interesse des Ganzen gemeinsam zu unternehmen. Dieses Staatsabkommen ist 1954 und 1959 jeweils um fünf Jahre verlängert worden. Der Bund ist beteiligt an der Finanzierung der Max-Planck-Gesellschaft, der Deutschen Forschungsgemeinschaft, des Deutschen Akademischen Austauschdienstes und der Studienstiftung des deutschen Volkes; bei der Studienförderung nach dem Honnefer Modell trägt er zwei Drittel der Gesamtsumme.

Diese Finanzierung ist ein gutes Beispiel für die Unsinnigkeit des materialistischen Aberglaubens, daß finanzielle Abhängigkeit jederzeit auch geistige Abhängigkeit und Unfreiheit bedeuten muß. Die Finanzkraft der Länder reicht gegenwärtig nicht aus, um alle notwendigen Vorhaben für die Förderung der Wissenschaft durchzuführen, daher ist es nur zu begrüßen, daß der Bund hier mitwirkt.

<sup>5)</sup> Arnold Köttgen: „Die Kulturpflege und der Bund“, Staats- und Verwaltungswissenschaftliche Beiträge 1957. S. 193 f.

Am 5.9.1957 ist der Wissenschaftsrat geschaffen worden. Er hat die Aufgabe, einen Gesamtplan für die Förderung der Wissenschaft zu erarbeiten, Bundes- und Länderpläne zu koordinieren und Schwerpunkte und Dringlichkeitsstufen zu bestimmen. Bund und Länder haben zugesagt, seinen Empfehlungen zu folgen. Von 1961 bis 1965 sind pro Jahr je 200 Mill. DM von Bund und Ländern gefordert worden, um die Pläne des Wissenschaftsrates zu realisieren. Diese Institution ist ausbaufähig. Ein verständnisvolles, vertraglich klar geregeltes Zusammenwirken von Bund und Ländern tastet den Föderalismus nicht an.

Rückblickend läßt sich feststellen, daß die Kulturpolitik in der Bundesrepublik imstande ist, die anfallenden Aufgaben zu bewältigen. Die Frage nach dem Wie einer solchen Politik in einer föderalistischen Ordnung, die von den Gliedern ausgeht, aber der Sache und dem Ganzen zu dienen hat, beantwortet sich grundsätzlich so, daß die Glieder dort, wo es möglich ist, aus eigener Kraft nach dem Subsidiaritätsprinzip verfahren und dort, wo es nötig ist, nach dem Solidaritätsprinzip mit dem Bund gemeinsam die Last und die Verantwortung tragen.

#### KULTURPOLITIK IN DER INTEGRATION

Wenn die Kulturpolitik in der föderalistischen Bundesrepublik imstande ist, für die Sache und das gemeinsame Ganze erfolgreich zu arbeiten, dann kann sie auch den Zwecken der europäischen Integration entsprechend operieren. Allerdings empfangen dann die Pläne ihre Bestimmung nicht mehr allein aus den nationalen Bedingungen und Wünschen, sondern von einem erweiterten und übergeordneten Gesichtspunkt. Abgesehen davon, daß es jeder Integration förderlich ist, wenn die zu integrierenden Teile ihr eigenes Feld gut bestellt haben, wird die Kulturpolitik im Interesse der Integration dadurch unterstützt, daß die Ziele des nationalen Bereiches und die Ziele der Integration kulturpolitisch kaum divergieren, sondern allen Gliedern gemeinsam sind.

Das zeigt sich deutlich bei einem Vergleich. Vordringlich ist — in der Bundesrepublik wie in den anderen Staaten des EWG-Raumes — die endgültige Beseitigung der überall bestehenden Schulraumnot und des Lehrermangels, die Senkung der Klassenfrequenzen, die Verlängerung der Schulzeit, Ausbau und Sicherung des zweiten Bildungsweges; Erweiterung und Neuerichtung von Hochschulen, Schaffung neuer Lehrstühle und einer mittleren Schicht von Dozenten und Tutoren sowie der Ausbau der Nachwuchsförderung. Die Gemeinsamkeiten gehen aber noch weit über solche direkten Maßnahmen hinaus. Überall versucht man, mehr als bisher die Begabten zu erfassen, die Schulsysteme den gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen entsprechend zu reformieren, ein neues Verhältnis zwischen Allgemein- und Berufsbildung zu finden und trotz aller Schwierigkeiten die Zahl der Studierenden und damit die Kapazität der Hochschu-

len zu erweitern. Ein typisches Beispiel für die gemeinsamen Anliegen ist die Ingenieurausbildung. In der UdSSR kommen auf eine Million Einwohner 400, in den USA 200, im EWG-Raum aber nur 70 Ingenieure auf eine Million Einwohner. Darin wird von allen Verantwortlichen eine Gefahr gesehen, die möglichst schnell ausgeräumt werden muß. Einigkeit besteht auch weitgehend in der Schätzung der aufwendbaren Mittel, so denkt man z. B. an etwa 2% des Brutto-sozialproduktes für Wissenschaft und Forschung.

In der Zweiten Konferenz der europäischen Kultusminister, die Mitte April dieses Jahres in Hamburg stattfand, kam diese Gemeinsamkeit in den bestehenden Sorgen und Aufgaben der Kulturpolitik klar zum Ausdruck. Die Fortsetzung der erfolgreich begonnenen Arbeit in weiteren Konferenzen und mit geeigneten Maßnahmen wurde einmütig beschlossen. Neben der Gleichgerichtetheit in der Zielsetzung bestehen selbstverständlich ganz konkrete Probleme, die gelöst werden müssen, wenn wirklich integriert werden soll. Im Bereich der Schulen z. B. die Einführung einer obligatorischen Fremdsprache, die Erarbeitung eines „internationalisierten“ Geschichtsbildes und die Notwendigkeit, eine gewisse Äquivalenz zwischen den Schulleistungen und Schulzeugnissen in den verschiedenen Staaten herzustellen. Im Gebiet der Wissenschaften steht die Gründung eines gemeinsamen Instituts für Europa-Studien in Florenz zur Debatte. Außerdem haben eine Reihe von Konventionen, im Rahmen des Europarats abgeschlossen, bei der Anerkennung der Reifezeugnisse, der Studiendauer und der akademischen Grade und Hochschulzeugnisse Fortschritte in Richtung auf eine Vereinheitlichung gebracht. Schwierigkeiten bereiten die Fragen der Äquivalenz, die aber geringer werden, wenn man an Absprachen nur zwischen den EWG-Staaten denkt, da hier die nationalen Unterschiede nicht so groß sind wie bei der Vielzahl der Staaten, die zum Europarat gehören.

Für alle diese Vorhaben bedarf es der Absprache zwischen den Staaten und für einige Objekte der Einschaltung internationaler Organe — Europarat, WEU und Nato — und im engeren EWG-Raum der Verbindung zu den Ausschüssen der Wirtschaftsgemeinschaft, Montanunion und Euratom. Die Ständige Konferenz der Kultusminister hält im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt Kontakt zu allen diesen Organisationen, so daß eine Gewähr dafür geboten ist, daß in der Bundesrepublik eine den Zwecken der Integration entsprechende Kulturpolitik getrieben werden kann und bereits getrieben wird.

#### STAATSRECHTLICHE ORGANISATION

Um derartige Ziele und Zwecke zu verwirklichen, sind völkerrechtliche Abmachungen erforderlich. Die Bundesrepublik sieht sich hier vor gewissen organisatorischen Schwierigkeiten, weil der Abschluß von Verträgen mit dem Ausland Angelegenheit des Bundes ist, während in der Kulturpolitik Inhalt und Ausfüh-

rung solcher Verträge in die Kompetenz der Länder fallen. Wie diese Schwierigkeiten zu überwinden sind, zeigen drei Wege.

Einmal hat der Bund infolge der Lindauer Absprache vom 14. 11. 1957 nach Ziffer 3 die Möglichkeit, Verträge abzuschließen, selbst wenn die Verwaltungs- oder Gesetzgebungskompetenz der Länder berührt wird, allerdings nur dann, wenn die Länderregierungen oder Länderparlamente dem Vertragswerk zugestimmt haben, bevor es völkerrechtlich in Kraft tritt. Dabei vermittelt die Ständige Vertragskommission der Länder unter Einschaltung der Ständigen Konferenz der Kultusminister zwischen Bund und Ländern; auf diese Weise sind bereits viele bilaterale und multilaterale Kulturabkommen mit dem Ausland abgeschlossen worden. Weiter ist es möglich, eine Bundesstaatsklausel in den betreffenden Vertrag aufzunehmen, die je nach Fall die Zuständigkeit des Bundesstaates oder seiner Glieder feststellt und bestimmt, daß in dem Maße, wie die Bedingungen des Abkommens sich nicht auf die Kompetenz des Bundes beziehen, sie den veränderten Verhältnissen entsprechend angewandt werden. Schließlich gibt es noch die Möglichkeit, bei einem kulturpolitischen Vertrag, der der Zustimmung des Bundesrates bedarf, in das Zustimmungsgesetz eine ähnliche Klausel oder genau fixierte Vorbehalte aufzunehmen. Je nach Lage kann man zwischen diesen Verfahren wählen, die als notwendig erkannten Ziele auf diese Weise völkerrechtlich und staatsrechtlich verbindlich machen und so im Dienste der Integration handeln.

Das bisher Gesagte gibt einen Hinweis, wie in einem integrierten Europa-Raum Kulturpolitik zu betreiben wäre. Ein solcher Raum kann politisch nur föderalistisch geordnet sein, weist also auf höherer Ebene ähnliche Strukturmerkmale wie die Bundesrepublik auf.<sup>9)</sup> Neu und anders ist allein das Problem, wie der nationalstaatliche Föderalismus in den europastaatlichen integriert werden soll. Praktisch also die Frage nach einer Organisation, die föderalistische Bundesstaaten und zentralistische Einheitsstaaten als gleichberechtigte Glieder umfaßt. In der Kulturpolitik — und nur hier ist das Problem wirklich gegenständlich — wirkt sich das so aus, daß die 11 Kultusminister der Bundesrepublik je einem Kultusminister der anderen 5 Nationalstaaten gegenüberstehen. Damit wird für die Bundesrepublik die auch sonst diskutierte Frage der nationalen Repräsentanz im Bereich der Kultur akut. Die Ständige Konferenz der Kultusminister ist das eigentliche Organ einer solchen Vertretung, der jeweilige Präsident ihr Repräsentant. Das hat sich in der Hamburger Konferenz der europäischen Kultusminister als durchaus praktikabel bewährt.

Eine föderalistische Organisation der 6 oder hoffentlich mit Großbritannien bald 7 Staaten würde eine gewisse Verschiebung der Hoheitsrechte auch auf dem

<sup>9)</sup> Vgl. R. R. Bowie: „Problem einer Europäischen Staatengemeinschaft“, Frankfurt 1954; ferner Rudolf L. Bindschedler: „Rechtsfragen der europäischen Einigung“, Basel 1954.

kulturellen Sektor zugunsten des größeren Ganzen bringen, innerhalb dieses Rahmens aber ließe sich dann mit einem Ministerrat für Kultur analog der Ständigen Kultusministerkonferenz in der Bundesrepublik die nötige Planungs- und Koordinierungsarbeit leisten. Für Fragen der Wissenschaft und der Forschung könnte ein Europäischer Wissenschaftsrat ähnliche Aufgaben wie der Wissenschaftsrat in der Bundesrepublik erhalten. Mit Hilfe dieser beiden Instrumente wäre eine integrierte Kulturpolitik durchführbar.

An diesen und ähnlichen Problemen sowie an der Verwirklichung bereits jetzt möglicher Koordinierung arbeitet die Unterkommission für kulturelle Zusammenarbeit der Studienkommission der EWG-Staaten. Man zielt etwa in die angegebene Richtung, denkt an eine Konferenz der Kultusminister, später an einen Ministerrat mit einem Ausschuß von Regierungsvertretern und an einen Europäischen Wissenschaftsrat. Es ist im Rahmen der EWG sehr viel einfacher, eine gemeinsame Basis für eine Kulturpolitik zu finden als etwa innerhalb der Mitglieder des Europarates, doch sollte von Anfang an Wert auf die Zusammenarbeit mit dem Europarat gelegt und vor allem Großbritannien Gelegenheit gegeben werden, sich kulturpolitisch mit den EWG-Staaten abzustimmen.

#### POLITIK ALS TRÄGER DER GESELLSCHAFTLICHEN GESAMTORDNUNG

Betrachtungen über das Wie einer zukünftigen europäischen Kulturpolitik bleiben im augenblicklichen Stadium notwendig provisorisch, wichtiger scheint es zu sein, daß die Kulturpolitik in den europäischen Staaten der freien Welt von einem Bewußtsein ge-

tragen wird, das der Lage und der Zeit entspricht. Es geht nicht an, wie es besonders in Deutschland noch üblich ist, Kultur und Politik rigoros zu trennen, als ob Politik nur Organisation der Macht und nicht vielmehr Ordnung des Gesamtlebens durch die Macht ist. Kultur und Bildung sind nicht mehr Angelegenheiten, die sich jenseits der Politik durch Erfahrung, überlieferte Werte und Verhaltensweisen oder Traditionen von selbst regeln, wie das in der vorindustriellen Gesellschaft vielleicht noch möglich war. „Im Zeitalter der Automation erfolgt nichts mehr automatisch (aus Tradition oder Erfahrung). Es muß alles gewußt und gewollt werden.“ (H. Groß).

Im Wettlauf zwischen Ost und West stellt die Bildung den entscheidenden Produktivfaktor dar, der bewußt eingesetzt und politisch verwendet werden muß. Verwissenschaftlichung und Rationalisierung sind Ausdruck der Abhängigkeit des Wirkungsgrades der Technik, der Produktivität der Wirtschaft und der Stabilität und Lebenskraft der Gesellschaft von dem allgemeinen Bildungsniveau. Diese Bildung ist das kostbarste Exportgut des Westens, daher ist die Entfaltung der menschlichen Geisteskräfte die *conditio sine qua non* für die Erhaltung und den Fortbestand unserer Existenz. Wir müssen heraus aus unseren alten Geschichtsvorstellungen, um zu einem zeitgerechten Weltbild und zu einem Standort in dieser Zeit und in dieser Welt zu gelangen, von dem aus Kulturpolitik „Bildung als Lebenshilfe“ fruchtbar planen und verwirklichen kann. Es kommt darauf an, die Wandlungen in der Welt bewußt zu machen, sie zu bejahen und in diesem Geist die technischen und organisatorischen Schwierigkeiten des Wie einer gemeinsamen, europäischen Kulturpolitik zu meistern.