

---

Manuela Glaab • Michael Weigl (Hrsg.)

# Politik und Regieren in Bayern

*Herausgeber*

Prof. Dr. Manuela Glaab  
Universität Koblenz-Landau  
Deutschland

Dr. Michael Weigl  
Ludwig-Maximilians-Universität München  
Deutschland

ISBN 978-3-531-16037-5  
DOI 10.1007/978-3-531-93414-3

ISBN 978-3-531-93414-3 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.  
[www.springer-vs.de](http://www.springer-vs.de)

## Vorwort

Bayern weckt innerhalb wie außerhalb der Landesgrenzen vielerlei Assoziationen – Berglandschaften und Hightech-Standorte, ländliche Tradition und urbane Modernität, freistaatliches Selbstbewusstsein und bundespolitischer Gestaltungsanspruch –, und gibt so zugleich mancherlei Rätsel auf. Schon auf diesen ersten, eher intuitiven Blick handelt es sich um einen lohnenswerten Untersuchungsgegenstand.

Der vorliegende Band wählt jedoch keinen landeskundlichen Zugang, sondern rückt die Frage ins Zentrum, wie in Bayern regiert wird. Diese ist in der Politikwissenschaft bislang kaum aufgegriffen worden, so dass hierzu grundlegende Bestandsaufnahmen und differenzierte Analysen notwendig sind. Ausgehend von einem konzeptionell-begrifflichen Instrumentarium des Regierens auf Landesebene, werden einführend die Grundstrukturen des bayerischen Regierungssystems behandelt und zentrale Entwicklungen aufgezeigt. Die Bayerische Staatsregierung und der Ministerpräsident stehen im Fokus mehrerer Beiträge, die sich aus unterschiedlichen Perspektiven mit dem Regierungshandeln in Bayern beschäftigen. Darüber hinaus finden Strukturen, Akteure und Prozesse Berücksichtigung, die den Handlungskorridor des Regierens wesentlich mit bestimmen. Einen weiteren Schwerpunkt des Bandes bilden Beiträge zu ausgewählten Politikfeldern, denen eine hohe Relevanz in der bayerischen Landespolitik beizumessen ist. So werden aktuelle Entwicklungen in den unterschiedlichen Handlungsfeldern aufgezeigt. Das Untersuchungsinteresse des Bandes fokussiert somit insgesamt auf die Bedingungen, Einflussfaktoren und Ausprägungen des Regierens in Bayern. Ein spezifisch politikwissenschaftlicher Blick wird auf Bayern gerichtet, um die konstatierte Forschungslücke zumindest ansatzweise zu schließen.

Ein solches Buchprojekt kann nicht gelingen, ohne die engagierte Mitwirkung aller hieran Beteiligten. An erster Stelle sei den AutorInnen des Bandes gedankt, die bereit waren, ihre Beiträge im Rahmen eines gemeinsamen Workshops am Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P) der Ludwig-Maximilians-Universität München zu präsentieren und sich einer intensiven Diskussion zu stellen. Neben ausgewiesenen ExpertInnen konnte auch eine ganze Reihe von NachwuchswissenschaftlerInnen hierfür gewonnen werden. So handelt es sich bei dem vorliegenden Buch nicht lediglich um einen Sammelband, sondern um ein gemeinsam von Herausgebern und Autoren konzipiertes und realisiertes Buchprojekt. Unterstützt wurde es durch ein Redaktionsteam, an dem Damian Groten und Johannes Meiners mit größtem Engagement mitwirkten. Zu danken haben wir schließlich dem Springer VS Verlag, hier zunächst Frank Schindler, mit dem das Vorhaben auf den Weg gebracht wurde. Für die kompetente Begleitung der Redaktion und Drucklegung danken wir besonders Verena Metzger.

München, im März 2013

*Prof. Dr. Manuela Glaab, Dr. Michael Weigl*

# Inhalt

Abkürzungsverzeichnis .....	9
Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen .....	15

## Grundlagen

Politik und Regieren in Bayern: Rahmenbedingungen, Strukturmerkmale, Entwicklungen .....	19
<i>Manuela Glaab/Michael Weigl</i>	

## Akteure, Strukturen, Prozesse

„Landesvater“ oder „Alleinherrscher“: Zwei Modelle bayerischer Ministerpräsidenten .....	99
<i>Michael Reithmeier</i>	
Regieren jenseits von Alltagsroutinen: Das politische Krisenmanagement Bayerischer Ministerpräsidenten .....	117
<i>Michael Weigl</i>	
Neuland für die Koalitionäre. Zur Bayerischen Staatsregierung aus CSU und FDP 2008-2013 .....	133
<i>Jasmina Kolasinac</i>	
Zwischen Kontrolle und Mitgestaltung: Die Landtagsfraktionen .....	151
<i>Florian Mittl</i>	
Beispielhafte Symbiose: Staatsregierung und Kommunen .....	167
<i>Klaus Schulenburg</i>	
Die öffentliche Verwaltung: Akteur und Instrument des Regierens .....	183
<i>Markus Heindl/Doris Böhme</i>	
„Lordsiegelbewahrer des Föderalismus“: Bayern im Bund und in Europa .....	201
<i>Katja Budich</i>	
Herausforderungen einer sich wandelnden Parteiendemokratie .....	219
<i>Manuela Glaab/Alexander Irrgang/Michael Weigl</i>	

Direkte Demokratie in Bayern – Traditionslinien und aktuelle Tendenzen .....	241
<i>Manuela Glaab</i>	
Interessengruppen als Veto-Spieler und Kooperationspartner in der Politikgestaltung der Bayerischen Staatsregierung .....	257
<i>Maximilian Schiffers</i>	
Neue Medien als Katalysatoren des Wandels bayerischer Regierungskommunikation .....	269
<i>Britta Bruhn/Mira Dechant</i>	

### **Analysen bayerischer Politik**

Wirtschaftspolitik .....	289
<i>Maximilian Schiffers</i>	
Innovationspolitik .....	303
<i>Bettina Reiter</i>	
Energiepolitik .....	315
<i>Florian Baumann</i>	
Umweltpolitik .....	331
<i>Franz Kohout</i>	
Innere Sicherheit .....	343
<i>Robert Philippsberg</i>	
Gesundheitspolitik .....	357
<i>Matthias Nopper</i>	
Familienpolitik .....	367
<i>Tanja Zinterer/Patrick Schwan</i>	
Bildungspolitik .....	385
<i>Eva Blomberg</i>	
Kulturpolitik .....	399
<i>Frank Sommer</i>	
Identitätspolitik .....	413
<i>Michael Weigl</i>	
Integrationspolitik .....	429
<i>Martin Pavlik</i>	
Autorinnen und Autoren .....	441

- Gottstein, Eva, 2011: MdL (Freie Wähler), bildungspolitische Sprecherin der Fraktion, Interview mit der Autorin am 17.5.2011 in München.
- Gremmer, Bernhard, 1990: Wandlungen in der Gesetzgebungsfunktion des Bayerischen Landtags von 1946 bis 1986, München.
- Güll, Martin, 2011: MdL (SPD), Mitglied des Ausschusses für Bildung, Jugend und Sport des Landtages, Interview mit der Autorin am 17.5.2011 in München.
- Schäffer, Fritz, 2011: Leiter der Abteilung Schul- und Bildungspolitik im BLLV, Interview mit der Autorin am 11.5.2011 in Ingolstadt.
- Huber, Werner, 2009: Die Einführung des achtjährigen Gymnasiums in Bayern, Eine Studie zur bayerischen Bildungspolitik, München.
- Huber, Anton, 2011: Vorsitzender des Bayerischen Realschullehrerverbandes, Schriftverkehr mit der Autorin vom 29.5.2011.
- Korte, Karl-Rudolf/Fröhlich, Manuel, 2004: Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen, Paderborn.
- Kral, Gerhard, 1984: Struktur und Politik des Bayerischen Philologenverbandes, 1949-1982, Köln.
- Landesschülerrat, 2009: Nein zur Türschildkampagne, Pressemitteilung v. 11.11.2009, <http://www.lsv-bay.de/aktuelles/presse/3738257.html> (Stand: 24.1.2013).
- Paede, Henrike, 2010: Stellungnahme des Bayerischen Elternverbands zum Änderungsentwurf des BayEUG, München, im Besitz der Verfasserin.
- Riederle, Manfred, 2009: Weiterentwicklung der Hauptschule zur Mittelschule, in: Bayerischer Städtetag Informationsbrief 10, München, 6.
- Rösch, Victoria, 2011: ehemalige Schülersprecherin im Bayerischen Landesschülerrat, Interview mit der Autorin am 15.5.2011 in München.
- Roth, Rainer A., 2000: Politische Landeskunde: Freistaat Bayern, München.
- Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Wiesbaden.
- Schubert, Klaus, 2009: Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München.
- Spaenle, Ludwig, 2009: „Qualität und Gerechtigkeit. Bayerns Schulen stark machen für die Zukunft“, Regierungserklärung des Staatsministers für Unterricht und Kultus, in: Bayerischer Landtag (Hrsg.): 15. Sitzung am Donnerstag, dem 26. März 2009, 09.00 Uhr, in München, Plenarprotokoll 16/15 v. 26.3.2009, München, 892-898.
- Spaenle, Ludwig, 2011: Bayerischer Staatsminister für Unterricht und Kultus, MdL (CSU), Interview mit der Autorin am 10.5.2011 in München.
- Szymanski, Mike, 2012: Opposition vergleicht Koalition mit Hühnerstall, Süddeutsche Zeitung Online, 11.11.2012, <http://www.sueddeutsche.de/bayern/studiengebuehren-in-bayern-bleiben-opposition-vergleicht-koalition-mit-huehnerstall-1.1519929> (Stand 11.2.2013).
- Traeger, Michael, 2005: Bildungspolitik in Deutschland. Eine ländervergleichende Netzwerkanalyse, Marburg.
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., 2011a: Auf einen Blick, Bildung ganzheitlich gestalten, München.
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., 2011b: Auf einen Blick, Schulen: Sprungbrett zum Erfolg, München.
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. 2012: Richtungsweisend. Geschäftsbericht, München.
- Walther, Ursula, 2011: Sprecherin des Bayerischen Elternverbandes, Schriftverkehr mit der Autorin vom 5.5.2011.
- Wenzel, Klaus, 2010a: Belastung der Schulleitung in Folge der Mittelschule und der Schulverbände, Petition v. 22.1.2010, <http://www.bllv.de/uploads/media/Schulleitung-Belastung.pdf> (Stand: 24.1.2013).
- Wenzel, Klaus, 2010b: Stellungnahme zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes und weiterer Vorschriften, 26.3.2010, [http://www.bllv.de/Meldungen.807.0.html?&cHash=ea2cc59470a97d1fc8993bdf639b6ff1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=3390](http://www.bllv.de/Meldungen.807.0.html?&cHash=ea2cc59470a97d1fc8993bdf639b6ff1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=3390) (Stand: 24.1.2013).
- Wenzel, Klaus/Zacharias, Isabell/Berger-Thüre, Brigitta, 2010: Stellungnahme zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen, des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes und weiterer Vorschriften vom 26.3.2010, [http://www.forum-bildungspolitik.de/download/ein\\_bayeug\\_mittelschulen\\_10\\_03\\_26.pdf](http://www.forum-bildungspolitik.de/download/ein_bayeug_mittelschulen_10_03_26.pdf) (Stand: 24.1.2013).

# Kulturpolitik

Frank Sommer

Kulturpolitik ist ein Politikfeld, das die Lebendigkeit des deutschen Föderalismus beweist. Sowohl im Hinblick auf öffentliche Fördermechanismen als auch unter Berücksichtigung der verschiedenen Schwerpunkte staatlicher Zuwendungen können von Bundesland zu Bundesland zum Teil erhebliche Abweichungen festgestellt werden.

In Bayern spielt Kulturpolitik eine wichtige Rolle. Trotz finanzieller Kürzungen in den letzten Jahren (etwa im Zeitraum von 2001 bis 2004), konnten in jüngster Zeit neue, bedeutende Kulturinstitutionen ins Leben gerufen werden. Dazu zählen unter anderem die Pinakothek der Moderne, das Verkehrszentrum im Deutschen Museum, die Theaterakademie „August Everding“ und das Museum Brandhorst in München, das Neue Museum für Kunst und Design in Nürnberg, die Villa Concordia in Bamberg oder das 2010 eröffnete Textilmuseum in Augsburg. Außerdem wurden in jüngster Vergangenheit in Bayern aufwändige denkmalpflegerische Projekte verwirklicht. Wir finden also eine im Vergleich zu anderen Ländern günstige Situation vor.

Andererseits kann die Kulturpolitik des Landes Bayern nicht isoliert betrachtet werden: Die Kommunen im Freistaat treten ebenfalls als engagierte Akteure in der öffentlichen Kulturförderung hervor und wenden jährlich einen etwa gleich hohen finanziellen Betrag zur Kulturförderung auf wie das Land. Bayern ist wiederum Teil der Bundesrepublik Deutschland, jenes Mitglied der Europäischen Union. Auch auf diesen Ebenen spielt Kulturpolitik seit rund 20 Jahren eine zunehmend wichtige Rolle; eine Entwicklung, die Rückwirkungen auf Bayern hat. In einem Artikel zur Kulturpolitik in Bayern können sie daher nicht unberücksichtigt bleiben.

Im vorliegenden Aufsatz wird mit Hilfe einzelner Schwerpunkte die Kulturpolitik in Bayern vorgestellt.<sup>1</sup> Zu Beginn führt ein kurzer historischer Rückblick in die Problematik ein. Anschließend werden die wichtigsten Förderschwerpunkte des Freistaats skizziert. Schließlich behandelt der Beitrag das teilweise brisante Verhältnis Bayerns zu den Ebenen der Kommunen, des Bundes sowie der Europäischen Union.

---

<sup>1</sup> Weil schon in zahlreichen Veröffentlichungen auf die Definition von „Kultur“ eingegangen wurde, soll hier von einer erneuten Bestimmung des Begriffs abgesehen werden.

## 1. Staatlich geförderte Kultureinrichtungen in Bayern

In der Vergangenheit erfuhren Kunst und Kultur in Bayern intensive Berücksichtigung durch die katholische Kirche – Bayern besaß im frühen Mittelalter neben der Ile de France die höchste „Klosterdichte“ Europas. Der klösterliche Besitz war schließlich so umfassend, dass er am Vorabend des Reichsdeputationshauptschlusses 1803 über die Hälfte an Grund und Boden in (Alt-)Bayern ausmachte.<sup>2</sup> Dies ist besonders wichtig, wenn man berücksichtigt, dass die katholische Kirche einen wesentlichen Teil zur Ausprägung der Kulturlandschaft in Europa beitrug. Bereiche wie Architektur, Musik, Bildhauerei oder Malerei waren jahrhundertlang von christlichem Gedankengut geprägt und gaben ihnen ein eigene, unverwechselbare Identität. Das blieb selbstverständlich nicht ohne Auswirkungen auf das kulturelle Erbe Bayerns.

Neben der katholischen Kirche trat das fürstliche Mäzenatentum in der Kunstförderung hervor. Dies geschah deutlich sichtbar durch repräsentative Schlossbauten. Doch auch mit ihren Theatern, Museen, Kunstakademien und Sammlungen hinterließen die bayerischen Monarchen dem heutigen Freistaat ein wertvolles und vielseitiges Erbe. Nach dem Sturz des letzten Königs von Bayern 1918, ging der größte Teil des Besitzes der Wittelsbacher an den Staat Bayern über.

Das ab dem Hochmittelalter aufstrebende Bürgertum wollte dem Engagement von Monarchie und Kirche nicht nachstehen und strebte nach angemessener Selbstdarstellung. In Regensburg, Augsburg, Memmingen und Kempten<sup>3</sup> zeugen Rats- und Patrizierhäuser sowie Kirchengebäude mit ihren künstlerischen Ausgestaltungen vom Selbstbewusstsein der dortigen Stadtbewohner. Ebenso finden sich beachtliche Spuren bürgerlicher Kulturförderung in der ehemaligen Freien Reichsstadt Nürnberg.

Was die Zeit ab dem 19. Jahrhundert angeht, verdankt Bayern dem bürgerlichen Eifer eine besonders herausragende Kulturinstitution: das Deutsche Museum in München. Sein Bau geht auf den (später geadelten) Ingenieur Oskar von Miller zurück. Das inzwischen größte Technikmuseum Europas war ursprünglich als deutsche, nicht spezifisch bayerische Institution vorgesehen. Es ist heute eine gemeinsame Einrichtung des Bundes und aller deutschen Länder.

Heute muss in der bayerischen Kulturförderung unterschieden werden zwischen Einrichtungen des Landes und Institutionen, die lediglich finanzielle Zuschüsse des Freistaats erhalten, sich aber in kommunaler oder privater Trägerschaft befinden. Letztere bekommen verschiedentlich Zuwendungen, etwa über den bayerischen Kulturfonds. Federführend bei der Umsetzung bayerischer Kulturpolitik ist das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst.

Zu den staatlichen Kultureinrichtungen gehören (vgl. Bayerisches Staatsministerium der Finanzen 2012): vier Staatstheater, 27 staatliche Museen, sieben Kunsthochschulen, zehn regionale Staatsbibliotheken, das Bayerische Amt für Denkmalpflege, die Bayerische Akade-

---

2 „Altbayern“ umfasste etwa die Regionen der heutigen Regierungsbezirke Ober- und Niederbayern sowie die Oberpfalz.

3 Diesen Städten ist es gelungen, nach und nach den Status einer Freien Reichsstadt zu gewinnen: Regensburg 1245, Augsburg 1276, Kempten 1289 und Memmingen 1296.

mie der schönen Künste, die Bayerische Staatsbibliothek, das Bayerische Hauptstaatsarchiv und acht weitere Staatsarchive, das Haus der Bayerischen Geschichte, die Villa Vigoni in Como, die Villa Concordia in Bamberg, die Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen sowie das Zentralinstitut für Kunstgeschichte.

Die Kulturförderung des Freistaats Bayern kommt außerdem in folgenden Bereichen zum Tragen:

- 90 nichtstaatliche Theater (vornehmlich in kommunaler Trägerschaft) und vier Landesbühnen werden vom Land finanziell bezuschusst.
- Rund 1.100 Museen in privater oder kommunaler Trägerschaft erfahren Zuwendungen des Freistaats.
- Sieben Kulturorchester in privatrechtlicher Trägerschaft erfahren Unterstützung durch das Land.
- Denkmalschutz und Brauchtumspflege werden öffentlich gefördert.
- Das Genre Film wird über den FilmFernsehFonds Bayern unterstützt.
- Als öffentlich-rechtliche Medienanstalt fungiert der Bayerische Rundfunk.

Die Ausgaben des Freistaats Bayern für Kunst und Kulturpflege beliefen sich im Jahr 2012 auf 436,2 Millionen Euro (vgl. ebd.).

Die Übersicht zeigt bereits sehr anschaulich, dass über den Haushalt des Freistaats Bayern vornehmlich Einrichtungen der so genannten Hochkultur gefördert werden – den Debatten um den erweiterten Kulturbegriff in den 1970er Jahren zum Trotz. So fließt nach dem bayerischen Haushaltsplan rund ein Drittel der Kulturausgaben einzig in die staatlichen Theater. Soziokulturelle Einrichtungen erfahren vom Land keine finanzielle Unterstützung – im Unterschied zur Praxis in zahlreichen anderen Bundesländern.

## **2. Das Verhältnis zu den Kommunen – zentralistisch und dirigistisch?**

Gerne wird der bayerischen Kulturpolitik vorgeworfen, sie würde allzu zentralistisch agieren. Zentralismus hat in Bayern seit Montgelas Tradition. Wenn davon gesprochen wird, so ist zum einen das Engagement des Freistaats allgemein zu berücksichtigen, d. h. zu betrachten, inwiefern er kulturpolitische Maßnahmen ergreift und damit gegebenenfalls Kompetenzen an sich reißt, was möglicherweise zu Lasten der Kulturförderung von Städten und Gemeinden geht. Denn Artikel 28 Abs. 2 GG gewährt die kommunale Selbstverwaltung. Dies impliziert auch das Recht eigener Kulturförderung. In seinem Urteil vom 23. November 1988 ging das Bundesverfassungsgericht auf diesen Sachverhalt ein (vgl. BVerfGE 79, 127; Gern 2003: 66, 131). Zum anderen wird untersucht, ob der Freistaat Bayern hauptsächlich in München investiert oder ob auch Regionen außerhalb der Landeshauptstadt auf ähnliche Weise gefördert werden. Für die Zentralisierungsthese spricht, dass der Freistaat kulturpolitisch sehr aktiv ist, auch in den letzten Jahren hat er bedeutende neue Kultureinrichtungen ins Leben gerufen. Die Landesregierung unterstützte zudem die Gründung privater oder

kommunaler Institutionen, etwa das Museum der Phantasie in Bernried sowie das Museum Georg Schäfer in Schweinfurt.

Ebenso wurden einige Kultureinrichtungen vom Land übernommen. Beispiele sind die Hochschule für Musik Nürnberg-Augsburg, die sich bis 2003 in kommunaler Obhut befand und das Staatstheater Nürnberg. Ursprünglich ein städtisches Theater, wurde es auf Grund einer Vereinbarung zwischen Bayern und Nürnberg in ein Staatstheater umgewandelt und befindet sich nun unter gemeinsamer Aufsicht. Am 1. Juni 2005 trat das „Gesetz zur Errichtung der Stiftung Staatstheater Nürnberg“ in Kraft. Aktiv war Bayern auch im Bereich der Denkmalpflege. So wurden in den letzten Jahren die berühmte Wieskirche bei Steingaden oder das Schloss Weißenstein bei Pommersfelden saniert. (vgl. Zehetmair 2002: 177)

„Geografisch“ spricht für die Zentralisierungsthese, dass der größte Teil der Mittel, die von staatlicher Seite in den Kulturbereich fließen, nach München gelangen. Dieser Umstand ist darauf zurückzuführen, dass der Freistaat dort das Erbe der Wittelsbacher unterhält. Von den Institutionen, die sich in staatlicher Obhut befinden, stechen vor allem Theater und Museen heraus. So befinden sich drei von vier bayerischen Staatstheatern in München. Die 27 staatlichen Museen und Sammlungen lassen sich unterteilen in 16 Kunstmuseen und elf naturwissenschaftliche Häuser. Unter den Kunstmuseen befinden sich lediglich drei außerhalb Münchens.<sup>4</sup> Von den naturwissenschaftlichen Häusern haben immerhin vier außerhalb der Landeshauptstadt ihren Standort.<sup>5</sup> Die Mehrheit der staatlichen Kunsthochschulen ist ebenfalls in München angesiedelt.

Auch weitere, wichtige Kultureinrichtungen haben ihren Platz in München: das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege, das Zentralinstitut für Kunstgeschichte, die Staatsbibliothek und das Hauptstaatsarchiv. Die Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen führt zentral entsprechende Institutionen, die über das ganze Land verstreut liegen, von München aus.

Es sprechen also zahlreiche Argumente für die Zentralisierungsthese. Gleichwohl lassen sich auch einige Argumente dagegen finden. So hat der Bayerische Landtag bisher keine Gesetze erlassen, die den Handlungsspielraum der Kommunen einschränken würden. Das Engagement der Landesregierung wirkt auf die Städte und Gemeinden nicht einengend, sondern ergänzt deren Kulturförderung. Außerdem leisten die Kommunen mit Gründungen von Institutionen und besonderen Initiativen ihren eigenen kulturpolitischen Beitrag. (vgl. Zehetmair 2002: 111, 144) Städte und Gemeinden verfügen über einen großen Bestand an verschiedenen Einrichtungen, sodass sie sich nicht hinter dem Freistaat „verstecken“ müssen. In kommunaler, teilweise aber auch kirchlicher und privater Trägerschaft befinden sich rund 2.000 Bibliotheken, über 90 Bühnen sowie 1.100 Museen. Sofern der Freistaat Finanzmittel an eine städtische Einrichtung überweist, entspricht dies dem Wunsch der jeweiligen Kommune, die ja davon profitiert. So haben im Zusammenhang mit dem finanziell bedrängten Mainfranken-Theater in Würzburg die Landeszuschüsse das Schlimmste verhindern kön-

4 Gemeint sind das Neue Museum in Nürnberg, das Bayerische Armeemuseum in Ingolstadt und das Textil-Museum in Augsburg.

5 Gemeint sind das Naturkunde-Museum in Bamberg, das Urwelt-Museum Oberfranken in Bayreuth, das Jura-Museum in Eichstätt sowie das Riesenkrater-Museum in Nördlingen.

nen. (vgl. ebd.: 110) Etwaigen Widerstand von Seiten der Stadt gegen eine solche „Einmischung“ des Landes gab es verständlicherweise nicht.

Im Hinblick auf die geographische Lage der staatlichen Kultureinrichtungen in Bayern lässt sich feststellen, dass sich die Landesregierung in jüngster Zeit um Dezentralisierung bemüht hat. So gibt es die seit 2003 als Staatstheater geförderte Bühne in Nürnberg oder die jüngst in staatliche Trägerschaft übergegangene Hochschule für Musik Augsburg-Nürnberg; ebenso wurden erst zwei staatliche Kunst- und Geschichtsmuseen außerhalb Münchens gegründet: das Neue Museum Nürnberg (Fertigstellung 1999) und das Museum für Textil in Nürnberg (Fertigstellung 2010).<sup>6</sup> 40 neu eingerichtete Zweigmuseen in Bayern sollen außerdem Exponate von jeweiligen Münchner „Mutterhäusern“ in der Region ausstellen. Das Haus der Bayerischen Geschichte in Augsburg veranstaltet seit 1984 Ausstellungen in zahlreichen Gemeinden Bayerns, jedoch nicht in München.

Im Bereich Denkmalpflege wurden ebenfalls größere Projekte außerhalb der Landeshauptstadt verwirklicht. Zu nennen sind darüber hinaus neun regionale Staatsbibliotheken und seit 1986 die Villa Vigoni als deutsch-italienisches Kulturzentrum in Como. Folglich hat der Zentralismus in der bayerischen Kulturförderung keine absolute Priorität. Gegen die Zentralisierungsthese spricht zudem der 2. Bayerische Musikplan von 1989. Er sieht ausdrücklich vor, die Musikförderung zu dezentralisieren und zu regionalisieren. Diesem Zweck dienen auch schon seit längerer Zeit Musik-Festivals an verschiedenen Orten Bayerns, etwa die Europäischen Wochen in Passau, das Mozartfest in Würzburg, die Orgelwoche in Bayreuth und die Bachwoche in Ansbach.

Wägt man die beiden Argumentationsstränge gegeneinander ab, so gelangt man zu dem Schluss, dass es im Freistaat Bayern auf Landesebene ein starkes Bewusstsein gibt, in eigener Verantwortung kulturfördernd tätig zu sein. Die Kommunen stehen mit ihren Bemühungen dem jedoch nicht nach, sodass auf beiden Ebenen die Verantwortung für diesen Bereich wahrgenommen wird. Die Bayerische Landesregierung hat dabei in den letzten Jahren nach einer starken Bevorzugung der Landeshauptstadt die Regionen stärker berücksichtigt.

Eine genauere Betrachtung der Kulturpolitik in Bayern macht deutlich, dass sowohl die Zentralisierungsthese als auch die Gegenthese zu kurz greifen, um die Kulturförderung durch Land und Kommunen zu beschreiben. Schließlich agieren beide Ebenen nicht getrennt voneinander, sondern stehen in regem Kontakt. Schon das Beispiel des Staatstheaters in Nürnberg macht deutlich, dass eine enge Kooperation zwischen beiden Administrationsebenen stattfindet. Solche Zusammenarbeit deutet auf Verflechtungen informeller Art hin. Auch könnten die Neubauten von staatlichen Kulturinstitutionen ohne das Zusammenwirken mit den Kommunen, in denen sie errichtet werden, nicht erfolgen. Diese begrüßen ausdrücklich die Investitionsvorhaben des Freistaats. Schließlich bedeutet es für jede Stadt eine Aufwertung, wenn eine Landeseinrichtung in ihr etabliert wird.

---

6 Zur Gründung eines Museums der Bayerischen Geschichte in Regensburg vgl. den Beitrag von Weigl (Identitätspolitik) in diesem Band.

Die bereits angesprochenen Institutionen, die sich in kommunaler Obhut befinden, werden zum großen Teil vom Land bezuschusst. Die Gemeinden müssen also ihren Unterhalt häufig nicht allein bestreiten, sondern kommen mit dem Land gemeinsam dafür auf.

In diesem Zusammenhang sind exemplarisch Einrichtungen zu nennen, die gemeinsam von Land und Sitzkommune, gegebenenfalls mit einer weiteren Administrationsebene, gemeinsam getragen und finanziert werden:

- Das Deutsche Museum (München) ist eine eigenständige und rechtsfähige Anstalt des Öffentlichen Rechts und steht unter der Rechtsaufsicht des Freistaats Bayern. Die finanzielle Grundversorgung im Bereich der Öffentlichen Hand erfolgt durch den Freistaat als Hauptgeldgeber und Sitzland, sowie im Zuge der Gemeinschaftsaufgaben des Artikel 91b GG durch den Bund und die übrigen deutschen Länder.
- Bamberger Symphoniker, es handelt sich um eine gemeinsame Einrichtung der Stadt Bamberg, des Regierungsbezirks Oberfranken und des Freistaats Bayern.
- Bayreuther Festspiele, Finanzierung durch die Stadt Bayreuth, den Regierungsbezirk Oberfranken, den Freistaat Bayern und den Bund.
- Germanisches Nationalmuseum in Nürnberg. Es wird finanziert von der Stadt, dem Freistaat Bayern und dem Bund.
- Stiftung Ostdeutsche Galerie in Regensburg, die das Museum Ostdeutsche Galerie enthält. Sie ist eine gemeinsame Einrichtung des Freistaats Bayern, des Bundes und der Kommune und wurde gemäß § 96 des Bundesvertriebenengesetzes eingerichtet.
- Richard-Strauß-Institut in Garmisch-Partenkirchen. Die Betriebskosten werden vom Freistaat zur Hälfte übernommen. (vgl. Zehetmair 2002: 117)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in Bayern sowohl das Land als auch die Kommunen jeweils Kulturförderung in vergleichsweise hohem Ausmaß betreiben. Gleichzeitig werden zahlreiche Institutionen von beiden Ebenen gemeinsam getragen und/oder finanziert. Tatsächlich kann keine Rede davon sein, dass das Land die Kommunen in ihrer Rolle als Kulturförderer zurückdrängt. Im Vordergrund steht die Kooperation beider Ebenen.

### 3. Das Verhältnis zum Bund – Bedrohung des Kulturföderalismus?

Die Kulturhoheit liegt bei den Ländern – dieser Grundsatz geht aus den Artikeln 30 sowie 70 GG hervor und wurde von Seiten des Bundesverfassungsgerichts in einschlägigen Urteilen bekräftigt (BverfGE 6, 346; BverfGE 12, 229). Nur in wenigen Ausnahmen war es der Bundesrepublik Deutschland gestattet, kulturfördernd tätig zu sein. (vgl. Leder 1999: 129)<sup>7</sup> Dies

<sup>7</sup> Vgl. dazu: Artikel 32 Abs. 1 GG (regelt die Zuständigkeit des Bundes in der Auswärtigen Kulturpolitik), Artikel 73 Abs. 1 GG (regelt die Verantwortung des Bundes zum Schutz deutschen Kulturgutes vor Abwanderung ins Ausland), Artikel 5 Abs. 3 GG (legt die Freiheit der Kunst fest, was den Bund laut Bundesverfassungsgericht dazu verpflichtet, das kulturelle Erbe zu pflegen und Kunst und Kultur zu fördern), Artikel 91b GG (legitimiert das kulturpolitische Handeln des Bundes für die Museen der „Blauen Liste“), § 96 Bundesvertriebenengesetz (darin wird geregelt, dass kulturelle Belange der nach dem 2. Weltkrieg vertriebenen Deutschen aus den ehemaligen so genannten Ostgebieten vom Bund berücksichtigt werden).

gilt vor allem dann, wenn der Bund in seiner Gesamtheit betroffen ist und Angelegenheiten berührt werden, die über die Grenzen der einzelnen Bundesländer hinausgehen.

Vor 1990 war dies in erster Linie der Bereich der Auswärtigen Kulturpolitik, mit deren Hilfe sich das demokratische Deutschland nach 1949 auf internationaler Ebene präsentierte: Aus zwei Gründen, einmal wegen der Tatsache, dass die Bundesrepublik Deutschland „als Ganzes“ eine Außendarstellung vornahm, zum anderen auf Grund verfassungsrechtlicher Vorgaben: Artikel 32 Abs. 1 GG bestimmt die Außenpolitik als ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Bundes.

Andererseits existieren auch kulturelle Institutionen, die gesamtdeutschen Charakter besitzen und deren Förderung durch den Bund nachvollziehbar erscheint. Als herausragendes Beispiel hierfür dient die Stiftung Preußischer Kulturbesitz in Berlin. 1959 ins Leben gerufen ist sie eine gemeinsame Institution des Bundes und aller deutschen Länder.

In Bayern existieren einzelne Einrichtungen, die vom Bund finanziell unterstützt und mitgetragen werden – wegen ihres gesamtdeutschen Charakters. Herausragend unter ihnen sind das Deutsche Museum in München, das Germanische Nationalmuseum in Nürnberg und die Bayreuther Festspiele.<sup>8</sup>

Bis zum Jahr 1990 spielte trotz des Engagements, der Bund in der öffentlichen Kulturförderung eine geringe Rolle, was auf den verfassungsrechtlichen Grundlagen beruhte. Lediglich rund 3 % der öffentlichen Kulturausgaben in Deutschland wurden vom Bund bestritten, den Rest übernahmen Länder und Gemeinden zu etwa gleich hohen Anteilen. (vgl. Frank 1990)

Nach der deutschen Vereinigung änderte sich jedoch dieser Sachverhalt: Einmal sah sich der Bund in seiner Bedeutung gewachsen, was ihn dazu veranlasste, entsprechende Repräsentationsaufgaben, vor allem in der Hauptstadt Berlin, wahrzunehmen; zum anderen waren die neuen Länder auf Grund ihrer desolaten Finanzlage kaum in der Lage, ihre Kultureinrichtungen aus eigener Kraft zu erhalten und erbaten entsprechende Hilfen des Bundes. Ein zusätzliches Engagement des Bundes im Bereich Kultur schien einen der wenigen Bereiche zu bedrohen, in dem die Länder noch selbständig gesetzgebend, gestalterisch und fördernd wirken können.<sup>9</sup> Zahlreiche Kompetenzen liegen nämlich im Zuständigkeitsbereich des Bundes.<sup>10</sup> Drohte ein neuer Bedeutungsverlust für die subnationale Ebene? Und falls ja, wie reagierte Bayern darauf?

---

8 Als weitere Kulturinstitutionen in Bayern erhalten Zuwendungen vom Bund: das Institut für deutsche Kultur und Geschichte in Südosteuropa e. V., der Adalbert Stifter Verein e. V., das Museum Ostdeutsche Galerie in Regensburg, das Tolstoi Hilfs- und Kulturwerk, die Gedenkstätte Dachau sowie das deutsch-deutsche Museum Mödlerath. Ebenso werden über das Denkmalschutzprogramm des Bundes „National wertvolle Denkmäler“ in Bayern unterstützt.

9 Tatsächlich hat der Bund im Laufe der vergangenen Jahrzehnte, bedingt durch die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 72, 74 GG), die Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG in der Fassung vor 2006) und die Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und 91b GG in der Fassung vor 2006) seine Kompetenzen umfassend ausgedehnt. Wegen der Forderung nach „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, die bis 1994 in Artikel 72 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verankert war, ist es ihm erleichtert worden, in erheblichem Umfang in Länderangelegenheiten einzugreifen, um entsprechende Bedingungen herzustellen. (vgl. Schmalenbach: 86)

10 Der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen: Landesverfassungsrecht, Polizeirecht, Kommunalrecht, Schulwesen, Kulturpolitik, Medienpolitik, Landesorganisation und Teilaspekte der

Zunächst soll untersucht werden, welche Schritte der Bund nach 1990 unternahm. Eine kurze Auflistung soll einen Überblick verschaffen (vgl. Bundesministerium der Finanzen [BMF] 2011): Mit zeitlich befristeten Programmen übernahm der Bund nach 1991 die Kosten kultureller Einrichtungen in den neuen Ländern mit bis zu 50%. Als Grundlage dafür diente Artikel 35 Einigungsvertrag. Heute profitieren entsprechende Institutionen unter anderem vom so genannten „Leuchtturmprogramm“, das 1995 ins Leben gerufen wurde. (vgl. Raabe 1990)

Sein stärkstes Engagement beweist der Bund in Berlin, wohin ein erheblicher Anteil seiner Kulturausgaben fließt. Davon profitieren sowohl neue, vom Bund ins Leben gerufenen Einrichtungen (z. B. das Jüdische Museum), als auch bereits bestehende Institutionen, die vom Bund übernommen wurden (z. B. Martin-Gropius-Bau, Akademie der Künste). (vgl. Hoffmann/Schneider 2002) 1998 wurde ein „Beauftragter für Angelegenheiten der Kultur und der Medien beim Bundeskanzler“ (BKM) berufen. Ein solcher Kulturstaatsminister war ein Novum. (vgl. Wagner 2002: 40-45) Für Aufsehen sorgte der Bund, als er 2002 eine eigene Kulturstiftung ins Leben rief. Damit wurde eine Einrichtung geschaffen, die kulturelle Projekte mit nationaler und internationaler Ausstrahlung fördert. Ausgestattet mit einem jährlichen Finanzvolumen in Höhe von 35 Millionen Euro ist sie die größte Kulturstiftung dieser Art in Europa.<sup>11</sup> Das kulturpolitische Engagement des Bundes seit 1990 lässt sich auch anhand seiner Ausgaben verdeutlichen: Seine finanziellen Aufwendungen für Kunst und Kultur belaufen sich derzeit auf jährlich 1,2 Milliarden Euro, das entspricht etwa 13% aller öffentlichen Kulturausgaben in Deutschland. (vgl. Bundesregierung 2012)

Wie reagierte die Bayerische Staatsregierung darauf? Verfassungsgemäß ist ein starkes Engagement des Bundes in der Kulturpolitik problematisch, weil es sich um ein Politikfeld handelt, das eindeutig den Ländern zugewiesen ist. Andererseits ergibt sich eine juristische Grauzone, wenn Angelegenheiten von nationaler Bedeutung betroffen sind und diese als solche beurteilt werden soll.

Wegen der Förderprogramme in den neuen Ländern äußerte der Bundesrechnungshof mehrmals Bedenken, was von Seiten des Bundesbeauftragten für Kultur jedoch unberücksichtigt blieb. Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht hätten gegebenenfalls Erfolg versprochen. Jedoch sahen die alten Länder von gerichtlichen Schritten ab, trotz der verfassungsrechtlich problematischen Situation: Aus politischen Gründen wurde auf einen Prozess verzichtet, da ein solcher nur den Ruin der betroffenen Einrichtungen verursacht und zudem das politische Klima vergiftet hätte. (vgl. Sommer 2008: Interviewprotokoll Nr. 10)

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die besondere Stellung Berlins. Der Bund versucht sich in seiner neuen Hauptstadt zu repräsentieren. Diese Haltung ist neu. In der alten, provisorischen Hauptstadt Bonn sah er davon ab, sich teure Repräsentationsbauten zu leisten.<sup>12</sup> Nach

---

Technologieförderung sowie des Pflanzen-, Tier- und Umweltschutzes. Mit der Föderalismusreform von 2006 kamen weitgehend das Beamtenecht und die Hochschulpolitik hinzu. (vgl. Deutscher Bundestag 2006)

11 Vgl. hierzu die Darstellung auf der Homepage der Kulturstiftung [www.kulturstiftung-des-bundes.de](http://www.kulturstiftung-des-bundes.de).

12 Erst spät wurden zwei wichtige Kulturinstitutionen des Bundes in Bonn ins Leben gerufen: die Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland (fertiggestellt 1992) und das Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (eröffnet 1994). Darüber hinaus hat Bonn kulturpolitische Bedeutung für den Bund als Sitz der Deutschen Welle.

1990 wurden neben der Fortführung des bereits bestehenden kulturellen Engagements (beispielsweise die Unterstützung der Stiftung Preußischer Kulturbesitz, der Berliner Filmfestspiele oder des Hauses der Kulturen der Welt) in Berlin neue Einrichtungen ins Leben gerufen oder übernommen. Für Ärger sorgte die Übernahme der Akademie der Künste durch den Bund im zweiten Hauptstadtkulturvertrag 2004. Eine Mehrheit der Länder – darunter Bayern – lehnte diesen Schritt ab. Da es sich aber um kein zustimmungspflichtiges Gesetz handelte, konnte der Bundestag den Bundesrat überstimmen. Daraufhin drohte Baden-Württemberg mit einem Gang vor das Bundesverfassungsgericht, wozu es aber nach dem Regierungsantritt der Großen Koalition 2005 nicht kam. (vgl. Sommer 2008: Interviewprotokoll Nr. 16)

Die Reaktion Bayerns blieb jedoch nicht nur auf öffentliche Debatten beschränkt. Vielmehr legte der Freistaat ein stärkeres kulturpolitisches Engagement an den Tag: Um nicht hinter der neuen Bundeshauptstadt zurückzufallen, wurden wie eingangs erwähnt zahlreiche neue kulturelle Institutionen ins Leben gerufen. Es ist fraglich, ob es dazu gekommen wäre, wenn sich die äußeren Rahmenbedingungen nicht in dem geschilderten Ausmaß geändert hätten.

Die Berufung eines Kulturstaatsministers 1998 und die gleichzeitige Einrichtung eines Kulturausschusses beim Deutschen Bundestag waren ein Novum. Aus mehreren Ländern hagelte es Proteste gegen den Schritt der Regierung Schröder: Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen. Der damalige bayerische Kultusminister Zehetmaier bezeichnete diese Institution als so überflüssig wie ein „Marineministerium für Österreich“ (zit. nach Wagner/Röpke 2002: 29). Die Bundesregierung sah sich zur Rechtfertigung genötigt: Bisher auf mehrere Ministerien verteilte Kompetenzen würden zwecks Effektivität lediglich gebündelt. Das Kulturstaatsministerium ist kein Bundesministerium, das gleichrangig mit diesen fungiert, sondern ein beim Bundeskanzleramt angesiedeltes Staatsministerium. Die Einrichtung eines eigenen Bundesministeriums für Kultur ist niemals ernsthaft erwogen worden. (vgl. Krüger 1998: 44)

Die Etablierung der Kulturstiftung des Bundes wurde 2002 einseitig vom Bund vollzogen, nachdem der Plan zur Gründung einer gemeinsamen Kulturstiftung von Bund und Ländern gescheitert war (einige Länder – darunter Bayern – bestanden auf einer Entflechtung kulturpolitischer Kompetenzen zwischen Bund und Ländern).

Danach stellte sich die Frage nach einer Fusion mit der 1987 gegründeten Kulturstiftung der Länder. Sie sollte auf Wunsch der Ministerpräsidenten jedoch erst nach einer Systematisierung der kulturpolitischen Kompetenzen von Bund und Ländern erfolgen. Dafür hatte man Arbeitsgruppen ins Leben gerufen, die ein dafür geeignetes Eckpunktepapier vereinbarten. Am 26. Juni 2003 sollte dieses Eckpunktepapier bei einem Treffen der Bundes- und Landesregierungschefs beschlossen und gleichzeitig die Zusammenführung der Stiftungen erreicht werden. Das Vorhaben scheiterte jedoch am Einspruch Bayerns. Ministerpräsident Edmund Stoiber forderte das Einstimmigkeitsprinzip bei Kompetenzfragen im Stiftungsrat der gemeinsamen Kulturstiftung, wodurch jedes Land ein Vetorecht gehabt hätte. (vgl. Zimmermann 2003: 6) Die Länder sollten in keiner Weise ihre Souveränität im Bereich Kulturpolitik einbüßen, Überstimmungen durfte es daher nicht geben.

Ein Einstimmigkeitsprinzip schien der Bundesseite unannehmbar, weshalb am 28. November 2003 ein Kompromissvorschlag gemacht wurde: Förderungen sollten unterbleiben, wenn mindestens ein Drittel der Länder ablehnte. Doch die Bayerische Landesregierung verlangte nun die Festschreibung bestimmter Finanzierungsgrundsätze für Bundesförderungen, was wiederum der Bund – im Juni noch zugestanden, schließlich widerrufen – ablehnte, weil er seine Handlungsfreiheit unnötig eingeschränkt sah. Als es auch im zweiten Anlauf zu keiner Einigung kam, kündigte der Bund seine Beteiligung an der Kulturstiftung der Länder zum 31. Dezember 2005 auf. (vgl. Winands 2004: 10)

Die Frage um die Fusion der beiden Kulturstiftungen wirft ein deutliches Licht auf die Praxis der Politik: Offiziell scheiterte die geplante Verschmelzung am Einspruch eines einzigen Landes – Bayern. Tatsächlich waren jedoch durchaus mehrere Landesregierungen gegen die geplante Fusion der beiden Kulturstiftungen. Da aber für das Scheitern das Veto eines einzigen Landes genügte und bekannt war, dass Bayern dieses Veto einlegen würde, hielten sich andere, ebenfalls kritische Länder zurück, um nicht Stellung gegen die Bundesregierung beziehen zu müssen. (vgl. Sommer 2008: Interviewprotokoll Nr. 10)

Abschließend lässt sich konstatieren, dass Bayern eine kritische Haltung zur Kulturpolitik des Bundes einnimmt, wie der Protest gegen die Etablierung des Kulturstaatsministers oder die Auseinandersetzungen um die Gründung der Kulturstiftung des Bundes beweisen. Dies darf nicht nur als stures Beharren auf verfassungsrechtlichen Prinzipien gedeutet werden, schließlich hat Deutschland dem Kulturföderalismus eine vielfältige kulturelle Landschaft zu verdanken. Andererseits darf aber nicht unbeachtet bleiben, dass Bayern gemeinsam mit dem Bund einige Kulturinstitutionen unterhält und in diesem Zusammenhang auch Finanzmittel aus Bonn bzw. Berlin entgegennimmt.

#### **4. Die Europäische Union als neuer kulturpolitischer Akteur – Herausforderung für Bayern?**

Im Laufe der letzten Jahrzehnte wurden – ausgehend von ihren wirtschaftspolitischen Kompetenzen – immer mehr Politikfelder vom Einfluss der Europäischen Union geprägt. Dies liegt daran, dass sich viele Bereiche von ökonomischen Belangen nicht eindeutig trennen lassen. Geht es beispielsweise um Arbeitnehmerrechte, wird zwangsläufig das Feld Sozialpolitik berührt. Enge Verzahnungen gibt es ebenfalls zur Umweltpolitik, die kaum isoliert von der Wirtschaftspolitik betrachtet werden kann. Schließlich wirken sich auch ökonomisch bedingte Bestimmungen der EU auf Bereiche der Kultur aus. Beispiele sind etwa Kunst- und Buchhandel sowie Film und Rundfunk. Wegen des Anpassungszwangs an europäisches Recht sah sich in diesem Zusammenhang der Bund mit der so genannten Fernsehrichtlinie von 1991 konfrontiert oder musste das Gesetz zur Buchpreisbindung von 2002 erlassen. (vgl. Sieber 2011)

Auch ein anderes Feld lässt erkennen, dass sich Wirtschafts- und Kulturpolitik nicht eindeutig trennen lassen: die europäische Regional- und Strukturpolitik. Mit ihrer Hilfe wird strukturschwachen Regionen unter die Arme gegriffen, um Standortnachteile auszugleichen

und Arbeitsplätze zu schaffen. Davon konnten in der Vergangenheit auch Projekte profitieren, die kulturellen Charakter aufweisen, in Deutschland etwa die Neuausrichtung der Zechen Zollverein (Essen) oder die Altstadtanierung von Torgau.

Es ist also nicht falsch zu behaupten, dass die Europäische Union auf Grund der Bedeutung der Wirtschaftspolitik in den Bereich Kultur „hineinwuchs“. Es bestand daher Anlass, eine rechtliche Grundlage zu schaffen, welche die Kompetenzen der EU im Bereich Kulturpolitik regeln sollte. Dazu kam noch ein weiterer Aspekt: Trotz ihrer unbestreitbaren Erfolge ist die Europäische Union im Bewusstsein ihrer Bürgerinnen und Bürger nur schwach verankert. Es galt daher, ein Identitätsbewusstsein zu schaffen – mit Hilfe einer gemeinsamen Kulturpolitik.

Ergebnis war Artikel 128 des Maastrichter Vertrages von 1993 (später Art. 151 EG-Vertrag, zurzeit Art. 167 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union AEUV). Danach leistet die EU einen „Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Identität“. Die Gemeinschaft versteht sich demnach als kulturpolitischer Akteur, strebt jedoch keine Vereinheitlichung der Kultur an – ein wichtiger Gegensatz zu ihrer Haltung auf Politikfeldern wie Wirtschafts- oder Wettbewerbspolitik. Ebenso wird in der genannten Vorschrift hervorgehoben, dass die Gemeinschaft ihre Mitgliedstaaten lediglich „unterstützt und ergänzt“. Ursprünglich bestimmte der „Kulturartikel“, dass Beschlüsse bezüglich der Kultur im Rat einstimmig zu fassen seien; ebenso dürften kulturpolitische Maßnahmen der Gemeinschaft „keinerlei Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten nach sich ziehen“ (Art. 167 Abs. 5 AEUV). Darauf aufbauend wurden von Seiten der EU Kulturförderprogramme – wenn auch in einem finanziell sehr bescheidenen Ausmaß – ins Leben gerufen.

Wie reagierte der Freistaat Bayern auf den neuen kulturpolitischen Mitspieler?

Schon früh wurden Befürchtungen laut, europäische Reglementierungen könnten ein Politikfeld berühren, das bisher unzweifelhaft zur Domäne der Länder gehört hatte. Mehrere Anläufe wurden unternommen, um das Subsidiaritätsprinzip im Regelwerk der Gemeinschaft zu verankern. Dazu diente beispielsweise die von Franz Josef Strauß initiierte Ministerpräsidentenkonferenz im Jahr 1987, aus der die „Münchener Erklärung“ hervorging. Sie legte das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage der Europapolitik der Länder fest. Gleichwohl blieb die Position der Länder schwach.

Eine Möglichkeit zur starken Einflussnahme bot die erforderliche Zustimmung des Bundesrats zum Vertrag von Maastricht. (vgl. Sturm/Pehle 2012: 91) Unter Federführung Bayerns verlangten die Ministerpräsidenten der Länder mehr Mitspracherechte in Europaangelegenheiten. Wegen der Einigkeit der Länder musste die damalige Bundesregierung unter Helmut Kohl nachgeben, Ergebnis war die komplette Neufassung des Artikels 23 GG. Schon der erste Absatz betont das Subsidiaritätsprinzip,<sup>13</sup> ebenso soll bei Kompetenzübertragungen auf die europäische Ebene der Bundesrat berücksichtigt werden. Wichtig ist Artikel 26 Abs. 6 GG: Falls die Europäische Union in einem Bereich tätig wird, der die ausschließliche

---

13 Das Subsidiaritätsprinzip gilt auch nach Artikel 5 EU-Vertrag. Zur Europapolitik Bayern siehe auch den Beitrag von Budich in diesem Band.

Gesetzgebungskompetenz der Länder betrifft, so können in den Sitzungen des Rates der Europäischen Union die Rechte der Bundesregierung auf einen Vertreter des Bundesrats übertragen werden.<sup>14</sup> Im Bereich der Kultur wird dabei häufig ein Vertreter der Kultusministerkonferenz benannt. Dies ist seit Bestehen der Bestimmung der für Kultur zuständige Minister aus Bayern. Darauf haben sich die Länder geeinigt.

Bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon 2008 galt in Kulturfragen das Einstimmigkeitsprinzip im Rat, danach wurde es zugunsten der qualifizierten Mehrheit aufgegeben. Die deutschen Kulturminister hätten die Aufrechterhaltung des Einstimmigkeitsprinzips wegen der Garantie der Sprachenvielfalt gewünscht, konnten sich aber nicht durchsetzen (vgl. Sommer 2008: Interviewprotokoll Nr. 12; Teufel 2003: 1).

Neben Fragen zu Entscheidungsfindungsverfahren im Rat der EU boten auch einzelne Vorschriften Anlass zur Kritik. Ein wichtiges Beispiel dafür ist die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ von 1991. Weil der Rundfunk neben seiner kulturellen Aufgabe auch kommerzielle und wirtschaftliche Aspekte umfasst, gelangte er in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft. Unter anderem sah sie vor, dass „im Rahmen des praktisch durchführbaren“ private sowie öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten mindestens die Hälfte ihres Programms mit inländischen oder zumindest europäischen Produktionen füllen sollten. (vgl. Behrens 1999: 191-193) Dies sahen die deutschen Länder als einen Eingriff in ihre Kulturhoheit: Einrichtung, Struktur und Aufgabenbereich der öffentlichen Rundfunkanstalten wurden durch Landesgesetze festgelegt. Die höchsten Entscheidungsgremien der Landesrundfunkanstalten (Rundfunkräte bzw. Fernsehrat) setzen sich unter anderem aus Vertretern der Landesparlamente bzw. -regierungen zusammen. (vgl. Rudzio 2011: 497-499) Falls diese Vertreter Vorschriften über die Programmgestaltung aus Brüssel erhalten, sind sie erheblich in ihrer Gestaltungsfreiheit eingeschränkt. Schon im Vorfeld klagte Bayern vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die geplante Bestimmung. Der Freistaat sprach der Bundesregierung das Recht ab, in solcher Angelegenheit im Rat der Europäischen Gemeinschaft entscheiden zu dürfen, da es sich um eine Länderangelegenheit handele. Das Gericht wies die Klage in seinem Urteil vom 11. April 1989 jedoch zurück (vgl. BVerfGE 80, 74). 1993 – nach Erlass der Fernsehrichtlinie – klagten Bayern und acht weitere Länder in Karlsruhe, da sie auf Grund des inzwischen neugefassten Artikels 23 GG ihre Mitwirkungskompetenz verletzt sahen. Denn der Bund hatte Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen und im Rat der umstrittenen Richtlinie zugestimmt. Das Bundesverfassungsgericht wies am 22. März 1995 die Klage ebenfalls zurück, auch deshalb, weil bei Inkrafttreten der Richtlinie die Neufassung des Artikels 23 GG noch nicht erfolgt war. (vgl. Behrens 1999: 196-198; Schmalenbach 1998: 18)

Der Freistaat Bayern bezieht ähnlich wie zur Kulturpolitik des Bundes auch eine kritische Haltung zum Engagement der Europäischen Union. Doch die „Gefahren“ werden woanders gesehen: Nicht die finanziell sehr bescheidenen Förderprogramme lassen Einmischungen befürchten, sondern wirtschafts- und wettbewerbspolitisch motivierte Reglementierungen, die den Kulturbereich berühren.

14 Zur unterschiedlichen Auslegung des Artikel 23 GG vgl. Sturm/Pehle 2012: 91-95.

Die bayerische Kulturpolitik lässt sich zusammenfassend anhand zweier Besonderheiten charakterisieren: Zum einen war die Bayerische Staatsregierung stets bemüht, Kulturpolitik im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Länder zu bewahren. Sie trat wiederholt als Wahrerin des Föderalismus auf, wenn von Seiten der Bundesregierung oder der Europäischen Union Bestrebungen erkennbar wurden, Kulturpolitik als eigenen Gestaltungsspielraum zu nutzen. Dieses Beharren auf föderalistischen Traditionen ist kein bloßer Selbstzweck, sondern die Erfüllung wichtiger verfassungsrechtlicher Bestimmungen, die sich aus dem Grundgesetz ergeben (Art. 20 Abs. 1, Art. 30, Art. 70 GG). Zum anderen konzentrieren sich die inhaltlichen Schwerpunkte bayerischer Kulturpolitik eindeutig darauf, „klassische“ Institutionen der Kultur zu fördern, wie Theater, Opern und Museen. Zu einem erheblichen Teil gehen diese auf das Wittelsbacher Erbe zurück, womit die Landesregierung ihr Traditionsbewusstsein unter Beweis stellt. Dem Bekenntnis zum erweiterten Kulturbegriff hingegen folgten nur wenige Taten – deutlich erkennbar am Landeshaushalt.

## Literatur

- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.), 2011: Freistaat Bayern. Haushaltsplan 2011/2012, Einzelplan 15 für den Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst, München.
- Behrens, Antje, 1999: Kultur in der Europäischen Union. Die Kompetenz der Europäischen Union im kulturellen Bereich und die Auswirkungen auf die Zuständigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), 2011: Bundeshaushaltsplan 2012, Einzelplan 04 Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt, Berlin.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.), 2006: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, Drs. 16/813, 7.3.2006.
- Frank, Rainer, 1990: Kultur auf dem Prüfstand, München.
- Gern, Alfons, 2003: Deutsches Kommunalrecht, 3. neubearb. Aufl., Baden-Baden.
- Hoffmann, Hilmar/Schneider, Wolfgang (Hrsg.), 2002: Kulturpolitik in der Berliner Republik, Köln.
- Krüger, Thomas, 1998: Kulturpolitik ist auch Ordnungspolitik, in: Kulturpolitische Mitteilungen 1, 42-44.
- Leder, Gottfried, 1999: Kunst und Recht. Braucht es einen juristischen Kunstbegriff?, in: ders./Sieberg, Herward/Friedrichsen, Uwe (Hrsg.): Bildung – Politik – Verfassung, 127-137.
- Prinz, Friedrich, 2003: Die Geschichte Bayerns, München.
- Raabe, Paul, 2003: Kulturelle Leuchttürme, Leipzig.
- Rudzio, Wolfgang, 2011: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl., Wiesbaden.
- Schmalenbach, Kirsten, 1998: Föderalismus und Unitarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Die Reform des Grundgesetzes 1994, Düsseldorf.
- Schmidt, Thomas, 2002: Schneisen durch den föderalen Dschungel, in: Hoffmann, Hilmar/Schneider, Wolfgang (Hrsg.): Kulturpolitik in der Berliner Republik, Köln, 29-37.
- Sieber, Stefanie, 2001: Neue Medien im Spannungsverhältnis zwischen Europa-, Bundes- und Landesrecht, Baden-Baden.
- Sommer, Frank, 2008: Kulturpolitik als Bewährungsprobe für den deutschen Föderalismus, Frankfurt a. Main u. a.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich, 2012: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 3. akt. u. erw. Aufl., Wiesbaden.

- Teufel, Erwin, 2003: Europäische Union am Wendepunkt, in: Politik und Kultur 4, 1.
- Wagner, Bernd, 2002: Von der „Timidität“ zur „Präpotenz“?, in: Kulturpolitische Mitteilungen 3, 40-45.
- Wagner, Bernd/Röpke, Thomas, 2001: Aufgaben eines undogmatischen Kulturföderalismus, in: dies. (Hrsg.): Jahrbuch für Kulturpolitik 2001, Bürgerschaftliches Engagement, Essen, 13-34.
- Winands, Günter, 2004: Sisyphusarbeit: die Zusammenführung der Kulturstiftungen, in: Politik und Kultur 2, 10.
- Zehetmair, Hans, 2002: Kultur bewegt, München.
- Zimmermann, Olaf, 2003: Föderalismus, Kulturförderung Ost und „Mythos RAF“, in: Politik und Kultur 4, 6.