

Dominik Güneri, LL.M.

*Kulturstaatlichkeit in der EU:
Begriffe, Kompetenzen, Grenzen*

**Abstract
zur Dissertation**

2023

Andrássy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest

Interdisziplinäre Doktorschule

Leiterin der Doktorschule: Prof. Dr. Ellen BOS

Dominik Güneri, LL.M.

*Kulturstaatlichkeit in der EU:
Begriffe, Kompetenzen, Grenzen*

Betreuerin/Betreuer:

Univ.-Prof. Dr. Stephan KIRSTE

Promotionsausschuss

Vorsitzende/Vorsitzender:

Prof. Dr. Ellen BOS

Gutachterinnen/Gutachter:

Prof. Dr. iur. Volker M. HAUG

Prof. Dr. Michael ANDERHEIDEN

Mitglieder:

Prof. Dr. Dr. h.c. Herbert KÜPPER

Dr. Dóra FREY

2023

EINFÜHRUNG

Sind Maßnahmen, die die Bildung einer europäischen Identität fördern, von den europäischen Verträgen gedeckt? Können diese Maßnahmen mit den Kulturkompetenzen der EU gerechtfertigt werden? Welche verfassungsrechtlichen Grenzen haben die Organe der EU bei ihrer Identitätspolitik zu beachten? Zur Beantwortung dieser Fragen ist zu klären, was unter dem Begriff ‚Kultur‘ zu verstehen ist, wenn dieser als justiziable Rechtsbegriff verwendet wird. Die Beantwortung der Frage ‚Was ist Kultur?‘ hängt im Wesentlichen davon ab, in welchem Zusammenhang, vor allem aber in welcher Phase des europäischen Integrationsprozesses diese Frage gestellt wird. Eine präzise Definition ist nötig, da sich an die Kultur als Rechtsbegriff praxisrelevante justiziable Rechte und Pflichten anschließen. In dieser Arbeit wird untersucht, ob der verfassungs- und europarechtliche Kulturbegriff, wie er bislang in der Rechtswissenschaft vertreten wird, noch anwendbar ist oder ob dieser vielmehr zu erweitern und in einem unionsautonomen konstituierenden Sinn zu verstehen ist. An die Untersuchungen zu den justiziablen europäischen Kulturbegriffen schließt sich die Frage an, welche europarechtlichen Ermächtigungsgrundlagen zur Verfügung stehen, wenn die Organe der EU einen weiten Kulturbegriff im Rahmen ihrer Identitätspolitik anwenden möchten. Im letzten Teil der Arbeit soll gezeigt werden, welche verfassungsrechtlichen Grenzen sich bei der Kompetenzausübung der Organe der EU im Bereich der europäischen Kultur- und Identitätspolitik aus den ‚Verfassungsidentitäten‘ der Mitgliedstaaten sowie aus dem Gebot der Wertneutralität ergeben.

A. JUSTIZIABLE KULTURBEGRIFFE

Mit diese Arbeit wird insbesondere die These belegt, dass die Funktion der Kultur aus europäischer Sicht primär in der Bildung einer Europäischen Verfassung und einer gemeinsamen europäischen Identität liegt.¹ Besteht die Funktion der Kultur gerade in der Bildung einer Gemeinschafts- und Lebensordnung, dann liegt es nahe, im Hervorbringen eines *neuzeitlichen*

¹ zum Beleg dieser These vgl. die Entwicklung in Deutschland zum Beginn der Reichsgründung 1871: *Meinecke*, *Weltbürgertum und Nationalstaat*, 1908, S. 26 ff., 38 ff.; *Böckenförde*, *Staat, Nation, Europa* 1999, S. 39. Zum

Staates die eigentliche und wesentliche kulturelle Leistung des Menschen zu sehen.² Staat, Verfassung und Identität sind Erscheinungsformen der Kultur. In diesem konstitutiven Sinne ist auch der weite europäische Kulturbegriff zu verstehen. Die Begründung der ‚Europakultur‘ ist dabei in dem (mittelbar) demokratisch legitimierten Integrationsauftrag der Bürger Europas zu suchen.³ Damit ist die Idee eines ‚in Vielfalt geeinten‘ Europas wesentlicher Inhalt einer eigenständigen ‚Europakultur‘.

Ein Kulturstaat muss Autonomie der Kultur in einem materiellen Sinn anerkennen, darf es aber gerade mit Rücksicht auf diese inhaltliche Autonomie nicht bei der einfachen Enthaltung von jeder Einwirkung auf die Kultur bewenden lassen.⁴ Insoweit wird deutlich, dass eine Unterscheidung zwischen materieller Autonomie, bezogen auf die Inhalte und Ergebnisse kultureller Konstruktionsprozesse, und formeller Autonomie, bezogen auf den Schutz und die Anerkennung dieser Prozesse, von wesentlicher Bedeutung ist. Ohne formellen Schutz würde die Freiheit der Kultur von widerstreitenden gesellschaftlichen Akteuren zerstört.⁵ Formeller Schutz kultureller Prozesse und damit die Aufgabe formeller Autonomie von Kultur stellt damit im demokratischen Staat, dem stets der Schutz seiner Minderheiten immanent ist, eine kulturstaatliche Obliegenheit dar. Freiheit der Kultur heißt demnach nicht nur Freiheit vom Staat, sondern gleichzeitig Freiheit durch den Staat.⁶ Insoweit gehen kulturstaatliche Förderpflichten (‚Top-down‘) über den reinen formalen Schutz der materiellen Autonomie von Kultur hinaus.

Umschwenken zur ersten und zweiten Funktion nach Etablierung einer „bürgerlichen Kultur“ der Nation:
Nipperdey, in Kocka (Hrsg.), *Bürger und Bürgerlichkeit im 19. Jahrhundert*, S. 141 ff.

² *Hegel*, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, 1821, jetzt in: *Werke*, Bd. 7, hrsg. von Moldenhauer/Michel, 1986, § 257.

³ vgl. die Verfassungen von Belgien (Art. 167 § 2 Satz 2), Deutschland (Art. 23 Abs. 1 Satz 2), Frankreich (Art. 53, 89), Niederlande (Art. 91), Österreich (Art. 50 Abs. 4), Polen (Art. 90), Tschechien (Art. 10a Abs. 2, Art. 49), Ungarn (Art. E). bereits früher *Ipsen*, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, S. 196 ff.

⁴ vgl. *Huber*, *Zur Problematik des Kulturstaats*, in: *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, Heft 212 (1958), S. 9.

⁵ vgl. *Huber*, *Zur Problematik des Kulturstaats*, in: *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, Heft 212 (1958), S. 10.

⁶ vgl. *Huber*, *Zur Problematik des Kulturstaats*, in: *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, Heft 212 (1958), S. 11.

Der Kulturstaat muss dem Prozess der Kulturentwicklung dienen. Daraus ergibt sich die kulturstaatliche Obliegenheit, kulturelle Prozesse aktiv anzustoßen und zu fördern und über das reine Bewahren des Vergangenen hinauszuwachsen. Würde der Staat nicht mit dem Ziel einer gewissen Differenzierung eingreifen, würden damit gesellschaftliche Kulturentwicklungen („Bottom-up“) verhindert werden und eine radikalisierte Auseinandersetzung innerhalb der Gesellschaft wäre unausweichlich. Damit wird deutlich, dass Kulturstaat sowohl gesellschaftliche Bottom-up-Entwicklungen und staatliche Kulturgestaltung in Form von Top-down-Prozessen voraussetzt, sich hier aber gleichzeitig beide Wirkrichtungen gegenseitig bedingen. Die Ziele kulturpolitischen Handelns im Kulturstaat sind abstrakt zu bestimmen, müssen als Voraussetzung jedoch stets zur Legitimation staatlicher kulturpolitischer Eingriffe geeignet sein und entsprechend aus einem autonomen gesellschaftlichen Konstruktionsprozess von Kultur hervorgegangen sein. In diesem Sinne muss das Verhältnis zwischen Kultur und Staat eine gewisse Homogenität aufweisen. Homogenität im kulturstaatlichen Sinn ist nicht die Einheitlichkeit eines gesellschaftlichen Willens, sondern der Ausfluss gesellschaftlicher Konstruktionsprozesse in die staatliche Organisation. Daraus ergibt sich das Erfordernis einer ‚relativen‘ Homogenität zwischen Kultur und Staat. Wesenskern dieser auf die Bürger bezogene ‚relativen‘ Homogenität ist, dass die prozedural legitimierte Entscheidungen einer heterogenen Gesellschaft staatliche und wiederum gesellschaftliche Akzeptanz erlangen. Verfassung kann ein Ergebnis eines relativ homogenen Konstruktionsprozesses im Kulturstaat sein. Ziel des Kulturstaats ist somit nicht, den kulturellen Zusammenhalt seiner Bürger durch Schaffung und Wahrung gemeinsamer Identifikationsmerkmale zu fördern. Vielmehr ist seine Aufgabe, durch die Anerkennung gesellschaftlicher Heterogenität einen Diskursraum zu schaffen, in dem die stetige Rekonstruktion von Identifikationsmerkmalen möglich ist.

Mithilfe einer rechtsphilosophischen Betrachtungsweise werden verschiedene Dimensionen von Kultur ausgearbeitet: (1.) innere Anlagen, (2.) äußere Verhaltensweisen und (3.) die Bearbeitung von Material als Ausdruck innerer Phänomene im Allgemeinen. Alle drei Dimensionen sind bei der Bestimmung eines justiziablen Kulturbegriffs zu berücksichtigen.

Soziologische Ansätze schärfen die weiteren Definitionsansätze. So wird nicht zuletzt durch Luhmann das soziale System als Bezugspunkt und Kommunikationsraum, in dem sich Kultur

ausbildet, hervorgehoben. Soziale Systeme erheben sich demnach durch die gemeinsame Anerkennung von Werten oder Normen zur Kultur. Daraus ergibt sich das Kommunikations- und Definitionsproblem der doppelten Kontingenz. Dieses Problem der prinzipiellen Offenheit und Ungewissheit hinsichtlich des Inhalts des Werte- sowie Normensystems wird im europäischen Kontext durch den europäischen Integrationsprozess und die europäischen Grundwerte (GRCh-EU, Grundfreiheiten etc.) als regulatives Element bei den unterschiedlichen Akteuren (Bürger, EU-Organe, nationale Regierungen etc.) überwunden. Dabei werden Werte, je nach Bedarf und kollektivem Konstruktionsprozess, vom sozialen System „in einer hierarchischen Ordnung sortiert. In der Bevorzugung zurückgestellte Werte können, wenn es der Durchsetzung von Interessen dient, bei Bedarf in der Kommunikation erneut nach vorne gespielt werden.“⁷ Damit wird die reflexive Funktion von Kultur als demokratischer Kommunikationsprozess mit einem notwendigen Zwischenergebnis deutlich. Werte als kulturelle Übereinkunft von bevorzugten Interessen in einem sozialen System sind notwendigerweise kontingent. Sollen die daraus resultierenden subjektiven Rechte dennoch justiziabel sein, müssen diese zwingend durch einen demokratischen Kommunikationsprozess legitimiert werden, da sie ansonsten nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit der tatsächlichen hierarchischen Ordnung innerhalb des sozialen Systems entsprechen. Damit wird klar, dass demokratische Kommunikations- und Konstruktionsprozesse, durch die bevorzugte Interessen als Werte in einem sozialen System manifestiert werden, die Bedingung eines erweiterten justiziablen Kulturbegriffs darstellen.

Diese Überlegungen lassen folgende Definition eines erweiterten justiziablen Kulturbegriffs zu:

Kultur ist als ein soziales System mit einer dynamischen Wertordnung und einem stetigen demokratischen Kommunikations- und Konstruktionsprozess über die in einem sozialen Kommunikationsraum bevorzugten Interessen zu verstehen. Justiziabilität wird dadurch erzeugt, dass die Subjekte der Kommunikationsprozesse die jeweiligen Ent-

⁷ Colli, Mit der Kultur gegen die Kultur, S. 4, mit Verweis auf Luhmann, 2000c, S. 177 ff.

scheidungen akzeptieren. Dies wird durch die Möglichkeit erzeugt, bevorzugte Interessen in einem Kommunikations- und Konstruktionsprozess stets für alle Subjekte verbindlich überprüfen zu lassen.

In Hinblick auf Staats- und Identitätsbildung kann dieser erweiterte justiziable Kulturbegriff wie folgt in einem konstitutiven Sinn interpretiert werden:

Verfassung ist Kultur, wenn sie eine objektive Wertordnung beinhaltet und das Ergebnis eines demokratischen institutionalisierten Kommunikations- und Konstruktionsprozesses ist; der normative Rekonstruktionsprozess der objektiven Wertordnung muss einem selektiven Abwägungsprozess unter Berücksichtigung aller gesellschaftlichen Interessen erfolgen; die Verfassung muss zur Bildung kollektiver Identität geeignet und als Symbol mittelbar tauglich sein; an die Änderung von Verfassung müssen erhöhte prozessuale Anforderungen gestellt sein.

Der konstitutive Kulturbegriff beinhaltet folgende Elemente:

*STAAT ALS BEDINGUNG VON KULTUR,
IDENTITÄT ALS INDIVIDUELLES ZIEL VON KULTUR,
RECHT ALS MEDIUM VON KULTUR,
VERFASSUNG ALS KULTUR IM OBEN BESCHRIEBENEN SINN.*

Untersucht man eine ‚Europakultur‘ anhand der Erkenntnisse zu den vorgenannten Begriffsdefinitionen, ergibt sich folgendes Bild:

Europa ist im Sinne des erweiterten justiziablen Kulturbegriffs aufgrund des europäischen Integrationsprozesses sicher als soziales System zu bezeichnen. Es handelt sich um einen gemeinsamen Kommunikations- und Kulturraum, in dem gerade einmal seit etwa 25 Jahren kein Krieg geführt wird. In diesem Frieden und den hierzu führenden Ereignissen sind die *Überwindungssymbole* des kulturellen Gedächtnisses Europas zu finden. Offensichtlich ist es die

Aufgabe Europas, aus diesen negativen Ereignissen zu lernen, um den kulturellen Konstruktionsprozess durch demokratische Kommunikationsprozesse zu gestalten.

Der prozedurale erweiterte Kulturbegriff hat an mehreren Stellen Einzug in die europäischen Verträge gefunden. Ein besonderer Kulturbezug findet sich in Art. 167 Abs. 2 AEUV. Danach ist *Aufgabe und Ziel der EU*, zur Erhaltung und zum Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung beizutragen. Bezüglich des Inhalts einer objektiven Wertordnung ist allgemein auf die GRCh und die Systematik von EUV sowie AEUV zu verweisen. Die einzelnen Wertkomponenten treten aber bei der Frage nach einer Existenz von Europakultur in den Hintergrund, da dieser Begriff hier prozedural verstanden werden muss und der Wertekatalog daher zwingend dynamisch ist. Nur wenige inhaltliche Werte bedingen diesen Prozess. Dazu gehört, neben der grundsätzlichen Überzeugung, dass Kriege auf dem europäischen Kontinent dauerhaft zu überwinden sind, die Pluralität.

Legt man den hier verwendeten erweiterten Kulturbegriff zugrunde, darf also von einer Europakultur im prozeduralen Sinn gesprochen werden. Anders verhält es sich zum jetzigen Zeitpunkt aber bei der Frage, ob diese Europakultur konstitutiv zu verstehen ist. Europa verfügt über keine Verfasstheit. Dabei fehlt es insbesondere an einem unmittelbaren Zusammenhang zwischen demokratischem Selektions- und Abwägungsprozess der Unionsbürger hinsichtlich der objektiven Wertordnung der EU sowie folglich an einer hinreichenden verbindlichen Akzeptanz dieser Wertordnung als identitätsstiftendes Element. Diese Funktion kann bislang nur den nationalen Verfassungen zuerkannt werden, da es die europäische Verfassungsordnung noch nicht geschafft hat, eine – in kultureller Hinsicht – komplementäre Rolle einzunehmen. Konkret sollte, will man eine europäische Verfassung als Kultur im konstitutiven Sinn begreifen, Art. 48 EUV deutlich vereinfacht werden und die Unionsbürger sollten über das Europäische Parlament Entscheidungsgewalt gewinnen. Von einer ‚Europakultur‘ im konstitutiven Sinn kann bis dahin nicht gesprochen werden.

Im kulturellen Kontext ergibt sich aus der Menschenwürde zudem, dass der Mensch als Teil der Gesellschaft auch bei der Entscheidung über und der Interpretation des Rechts anerkannt wird. Somit hat die Menschenwürde auch eine prozedurale und kulturelle Dimension. Hierzu

gehört zuerst die Möglichkeit der kulturellen *Partizipation* an demokratischen Konstruktionsprozessen. So verlangt die Würde des Menschen mithin im europäischen Kontext, dass Unionsbürger keiner Gerechtigkeitsordnung unterworfen sind, an deren verfahrensmäßiger Begründung sie keinen Anteil haben können. Insbesondere der Dialog nach Art. 17 Abs. 3 AEUV und Art. 11 Abs. 2 EUV sichert, dass die in der gesamten Zivilgesellschaft entfalteten Wertüberzeugungen auf die Manifestation eines europäischen Wertekanons und damit einer europäischen Kultur Einfluss nehmen können. Dieser stetige Dialog tritt damit als direktes (mittelbares) Element der kulturellen (Re-)Konstruktion neben die indirekte (unmittelbare) Einflussnahme durch Wahlen, vermittelt durch das Europäische Parlament sowie den Rat der Europäischen Union. Ein wirklicher kultureller Konstruktionsprozess wird aus dem Dialog, wenn umgekehrt die zivilgesellschaftlichen Akteure die Ergebnisse dieser Dialoge in ihre Organisationen vermitteln. Durch diese vermittelnde Funktion trägt die Zivilgesellschaft im Wesentlichen dazu bei, dass sich ein Konsens darüber, was gerecht ist, als gemeineuropäischer Standard in einem stetigen Rekonstruktionsprozess herausbildet. Die Union selbst dient im Dialog zunächst der Schaffung von Dialogräumen, ist gleichzeitig aber auch Adressat zahlreicher Wertüberzeugungen der unterschiedlichen Akteure und der damit verbundenen Forderung nach Anerkennung dieser Überzeugungen. Eine lebendige europäische Kultur muss nicht nur prozedural verstanden werden. Institutionalisierte Diskurse haben vielmehr, über eine reine direkte demokratische Partizipation in Wahlen hinaus, auf unterschiedlichen Ebenen in mehreren Dimensionen stattzufinden, wenn um gesellschaftliche Akzeptanz einer konstitutiven Kultur gerungen wird. Diese mehrdimensionale Förderpflicht ergibt sich unmittelbar aus einem europäischen Gerechtigkeitsstandard, da nur bei hoher Bürgerbeteiligung Legitimation und Akzeptanz durch Partizipation im ‚unvollendeten‘ europäischen Integrationsprozess hinreichend erzeugt werden können. Aus der Menschenwürde als Grundvoraussetzung eines europäischen konstitutiven Kulturbegriffs ergibt sich, dass der Bürger sich keiner Macht unterwerfen muss, die er nicht als Bürger selbst autorisiert hat. Daraus folgt, dass jeder Bürger einen strikt gleichen Einfluss auf die Begründung der europäischen Staatsgewalt haben muss, damit von einer europäischen konstitutiven Kultur gesprochen werden kann.⁸ Hier stehen in der EU der

⁸ Kirste, Zur Begründung eines Menschenrechts auf Partizipation, S. 265 ff., 269 m. w. N.

Mangel einer echten Verfassung, eine nur beschränkt institutionalisierte europäische Öffentlichkeit sowie eine nur eingeschränkte Einflussnahme des Europäischen Parlaments im europäischen Vertragsänderungsverfahren entgegen. Bezogen auf den vorbeschriebenen konstitutiven Kulturbegriff können die geschilderten kulturellen Prozesse der Bürgerbeteiligung die Legitimationsdefizite noch nicht gänzlich ausgleichen, um von einer Europakultur im konstitutiven Sinn sprechen zu können. Dennoch ist es die Zivilgesellschaft, die Einfluss auf den Abbau dieser Legitimationsdefizite nehmen kann. Ein Schritt zu einer ‚Europakultur‘ im konstitutiven Sinn wäre eine – von der Zivilgesellschaft geforderte – Erweiterung internationaler Partizipationsmöglichkeiten. Insoweit bildet die Zivilgesellschaft das ‚Herz‘ eines noch nicht abgeschlossenen Konstruktionsprozesses mit dem Ziel einer konstitutiven Europakultur.

B. KULTURKOMPETENZEN DER EU

Hinsichtlich der oben beschriebenen ‚Europakultur‘ bestehen zwar keine unmittelbaren geschriebenen Kompetenzen. Auch Art. 167 Abs. 4 AEUV ist unter Anwendung der Erkenntnisse dieser Arbeit keine eigene Kompetenznorm zu entnehmen. Dennoch ist der erweiterte prozedurale Kulturbegriff im Hinblick auf die ‚Kulturverträglichkeitsklauseln‘ des Art. 167 Abs. 4 AEUV von Bedeutung. So sind Fördermaßnahmen nach Art. 167 Abs. 4 AEUV mit dem Ziel der Schaffung einer europäischen Identität zulässig, soweit diese demokratische Kommunikations- und Konstruktionsprozesse oder die Akzeptanz der aus diesen Prozessen resultierenden dynamischen Wertordnung fördern und gleichzeitig system- und verfassungsimmanente Schranken beachtet würden.

Jedenfalls ergeben sich aber aus der Implied-Powers-Lehre im Hinblick auf Art. 167 Abs. 2 AEUV ungeschriebene Kulturkompetenzen im erweiterten prozeduralen Sinn. Dies resultiert auch aus der ständigen Rechtsprechungspraxis des EuGH zur Implied-Powers-Doktrin. Der EuGH hat in Fortführung dieser grundsätzlichen Implied-Powers-Doktrin ausdrücklich angenommen, dass beim Vorliegen einer normierten Aufgabe der EU auch eine darauf bezogene

ungeschriebene Kompetenz der EU vorliegt.⁹ Er hat in mehreren Urteilen bestätigt, dass von der Normierung von Aufgaben auf stillschweigende Zuständigkeiten im internen Bereich ausgegangen werden kann.¹⁰ Nach Art. 167 Abs. 2 AEUV ist es Aufgabe und Ziel der EU, zur Erhaltung und zum Schutz des kulturellen Erbes *von europäischer Bedeutung* beizutragen. Die Verwendung der Begriffe ‚Erhaltung‘ und ‚Schutz‘ könnte darauf schließen lassen, dass es sich beim kulturellen Erbe von europäischer Bedeutung nicht nur um materielle Kulturschätze in Form von Kulturdenkmälern, Büchern und ähnlichen Werkarten handelt.¹¹ Jedenfalls ergibt sich auch aus Art. 167 Abs. 2 AEUV, dass Europakultur im Rahmen dieses Kulturauftrags prozedural zu verstehen ist. Dabei geht aus Abs. 2, wie auch aus Abs. 1, deutlich hervor, dass Pluralität als zentraler Wert in den Vordergrund tritt. Artikel 167 Abs. 4 AEUV erweitert diesen Kulturauftrag auf die übrige Tätigkeit der EU. Daraus kann eine ungeschriebene Kompetenz mit folgendem Inhalt formuliert werden:

Die Union fördert Europa als ein soziales System mit einer dynamischen Wertordnung. Die Fördertätigkeit hat sich im derzeitigen Integrationsstand auf die Stärkung eines demokratischen Kommunikations- und Konstruktionsprozesses der Unionsbürger zu beziehen. Die Fördertätigkeit ist prozedural zu verstehen und darf, abgesehen von Pluralität, keine inhaltlichen Werte determinieren. Zur Stärkung bürgerschaftlicher Akzeptanz der Ergebnisse des kulturellen Konstruktionsprozesses muss eine komplementäre europäische Identität ebenfalls gefördert werden. Zum Kulturauftrag im erweiterten Sinn zählt zudem die Schaffung weiterer Sicherungsmaßnahmen des kulturellen Prozesses und seiner Ergebnisse.

⁹ EuGH, verb. Rs. 281/85, 283/85–285/85 und 287/85, *Deutschland u. a./Kommission*, Slg. 1987, 3203 Rn. 28.

¹⁰ EuGH, Rs. 20/59, 708; Rs. 25/59, *Niederlande/Hohe Behörde*, Slg. 1960, 745, 788.

¹¹ Vgl. Entschließung der im Rat vereinigten, für Kulturfragen zuständigen Minister v. 13. November 1986 über die Erhaltung des europäischen architektonischen Erbes, ABl. 1986 C 320, 1; „Unterstützung gemeinschaftlicher Pilotvorhaben zur Erhaltung von Baudenkmälern“, ABl. 1991 C 284, 17; Vgl. *Kommission*, Kulturkonzept, S. 10; *Plehwe EurLawRev.* 1995, S. 431, 433; vgl. *Fiedler*, Rückführung und Schutz von Kulturgütern im geltenden Völkerrecht, Politik und Kultur 1987, H. 5, S. 19 ff.; *Schmeinck*, Internationalprivatrechtliche Aspekte des Kulturgüterschutzes, 1994, S. 46 ff.; *Schiedermaier FS Benda*, 1995, S. 235, 236 ff.; *Wiesand*, Kunst ohne Grenzen?, S. 125 ff.

C. GRENZEN KONSTITUTIVER KULTURPOLITIK

Die Frage, ob nationale Verfassungsidentitäten eine Schranke für eine europäische Identität bilden, ist zu verneinen. Vielmehr ist der Schutz der nationalen Verfassungsidentitäten im komplementären Sinn über Art. 4 Abs. 2 EUV Teil einer europäischen Identität. Legt man einen erweiterten europäischen Kulturbegriff im prozeduralen Sinn zugrunde, ist Verfassungsidentität das Ergebnis von Kulturstaatlichkeit. Eine Unterscheidung zwischen ‚nationaler Identität‘ nach Art. 4 Abs. 2 EUV, im Übrigen im unmittelbaren Bezug zu den nationalen ‚verfassungsmäßigen Strukturen‘, und der ‚Verfassungsidentität‘ nach Art. 79 Abs. 3 GG ist aus kulturstaatlicher Sicht nicht begründet.

Grenzen konstitutiver Kulturpolitik ergeben sich aus dem Gebot der Wertneutralität des Staates. Die Anerkennung eines Wertpluralismus als Grundvoraussetzung einer objektiven Wertordnung – hier als Kultur im konstitutiven Sinn verstanden – führt unweigerlich zu einer weltanschaulichen *Neutralität*.¹² Wenn Kultur im Sinne eines gesellschaftlichen Wertekanons von diesem sozialen Tatbestand auszugehen hat, dann müssen prozedural „Freiheitschancen für die individuelle Selbstbestimmung“ der Bürger garantiert und „diese mit dem Erhalt einer friedlichen und stabilen sozialen Ordnung“ kombiniert werden.¹³ Ein so verstandener Rechtspositivismus in Verbindung mit einer an Freiheit und Menschenwürde orientierten Demokratie, die auf eine verfahrensgerechte und transparente Partizipation ausgerichtet ist, erscheint damit als Voraussetzung für die Schaffung einer von einer pluralen Gesellschaft akzeptierten objektiven Wertordnung. Es bestätigt sich daher an dieser Stelle, dass (materielle) Neutralität gerechte Verfahren schützt und damit dem kulturellen Konstruktionsprozess einer objektiven Wertordnung dient.

Gerechtigkeit ist in der europäischen Wertordnung ein Standard, „der einen an der Menschenwürde orientierten Ausgleich zwischen Freiheit und Gleichheit bezeichnet.“¹⁴ Diese Gerech-

¹² Polke, Werte und Normen im Recht, Der Staat, vol. 52, no. 1, S. 99 ff., 114.

¹³ Polke, Werte und Normen im Recht, Der Staat, vol. 52, no. 1, S. 99 ff., 115.

¹⁴ vgl. Kirste Europäische Gerechtigkeit – 6 Thesen zu Art. 2 S. 2 EUV, S. 1018 f.

tigkeit bildet auch die Schranke bezüglich der Eingriffe in das Recht auf Partizipation des Einzelnen. Die in Art. 2 S. 1 und 2 EUV verankerten und im kulturellen Sinn konstruierten Werte und Standards stellen ein Wesensmerkmal der aktuellen Wertordnung der EU dar. Diese sich aus dieser Wertordnung ergebende Identität bezieht ihre Wurzeln aus dem „gemeinsamen europäischen Erbe“, ist kulturell betrachtet aber prozedural-dynamisch zu verstehen und wurde durch zurückliegende Diskurse mit starken partizipativen und pluralistischen Elementen rekonstruiert. Eine immanente Schranke kulturpolitischen Handelns der EU besteht bei der Verletzung gerechter Standards der Partizipation am Diskurs. Gehört der Ausschluss bestimmter Gruppen zu dem Diskurs einer Wertgemeinschaft – dies einmal unterstellt – so muss zum Schutz der gerechten Partizipation an dem Diskurs hier eingegriffen werden. Wertneutralität schränkt also den Staat in seinen regulativen Eingriffen kultureller Prozesse – hier konstitutiv verstanden – nicht ein, soweit er sich an die eigene objektive Wertordnung hält, gleichzeitig aber gerechte Verfahren zur Rekonstruktion dieser Wertordnung bereithält. Abwägungsprozesse zwischen widerstreitenden Werten innerhalb einer Wertordnung lassen sich nicht vermeiden. Das Gebot der Wertneutralität ist in der europäischen objektiven Wertordnung als Begründungsneutralität zu verstehen. So folgt aus dem Gebot der Wertneutralität, dass kulturpolitisches Handeln der EU seine Grenzen dort findet, wo versucht wird, die eigene Wertordnung durch ungerechte Verfahren zu konservieren und die Bürger damit durch die Vorenthaltung kultureller Partizipation zu bevormunden.

