

**Hamburger Studien
zum Europäischen und Internationalen Recht**

Band 23

Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht

**Dargestellt am Beispiel des Goethe-Instituts
unter besonderer Berücksichtigung des
Staatsorganisationsrechts, der Grundrechte
und der Staatenimmunität**

Von

Andrea Schulz



Duncker & Humblot · Berlin

ANDREA SCHULZ

**Parastaatliche Verwaltungsträger
im Verfassungs- und Völkerrecht**

**Hamburger Studien
zum Europäischen und Internationalen Recht**

Herausgegeben von

Thomas Bruha, Meinhard Hilf, Hans Peter Ipsen †,
Rainer Lagoni, Gert Nicolaysen, Stefan Oeter

Band 23

Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht

Dargestellt am Beispiel des Goethe-Instituts
unter besonderer Berücksichtigung des
Staatsorganisationsrechts, der Grundrechte
und der Staatenimmunität

Von

Andrea Schulz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schulz, Andrea:

Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht :
dargestellt am Beispiel des Goethe-Instituts unter besonderer
Berücksichtigung des Staatsorganisationsrechts, der Grundrechte
und der Staatenimmunität / von Andrea Schulz. – Berlin :

Duncker und Humblot, 2000

(Hamburger Studien zum europäischen und internationalen Recht ;
Bd. 23)

Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-09902-8

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0945-2435

ISBN 3-428-09902-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☞

Inhaltsverzeichnis

Definition der Fragestellung und Ausblick auf den Gang der Untersuchung.....	23
---	-----------

Erster Teil

Rechtsstatsachen

A. Einführung.....	25
B. Historischer Überblick.....	28
C. Die heutige Situation und ihre zeitgeschichtliche Entwicklung	38
I. Die innerstaatlichen Rechtsgrundlagen: Aufgaben des Goethe-Instituts, innere Organisation und staatliche Kontrolle.....	38
1. Aufgaben des Vereins und innere Organisation.....	38
2. Staatliche Aufsichts- und Kontrollbefugnisse.....	40
a) Die Satzung.....	40
b) Der Rahmenvertrag	41
II. Wesentliche Veränderungen seit 1949.....	43
1. Innere Organisationsstruktur des Goethe-Instituts	43
a) Organe.....	43
b) Mitglieder.....	44
2. Aufgaben und Staatseinfluß	45
3. Strukturen und Inhalte deutscher auswärtiger Kulturpolitik seit 1949 – Der Wandel des Kulturbegriffs und sein Einfluß auf die Rechtsgestalt auswärtiger Kulturverwaltung.....	52
a) 1955–1969: Vertrauensbildung und Wiederaufbau	54
aa) Die Frühzeit der Bundesrepublik: Auswärtige Kulturpolitik als Mittel der Sympathiewerbung.....	54
bb) Politisierung und Expansion	57

b) 1969 bis zur Mitte der 80er Jahre: Bestandsaufnahme und Reformdiskussion – Auswärtige Kulturpolitik als „dritte Bühne“ einer kooperativen Außenpolitik	59
c) Deutsche auswärtige Kulturpolitik 1986–1995: Neues Selbstbild, neue Möglichkeiten – Deutsche Einheit und Zerfall des Ostblocks	71
aa) Strukturwandel in den Ostbeziehungen	71
bb) Inhaltliche Veränderungen der auswärtigen Kulturpolitik seit 1986 ...	77
(1) Sprache statt Kultur	77
(2) Die gesamtdeutsche Selbstdarstellung seit 1986	79
d) Erste Konturen einer vierten Phase der deutschen auswärtigen Kulturpolitik	81
aa) Allgemeiner Überblick.....	81
bb) Die Strukturen der auswärtigen Kulturpolitik in der öffentlichen Debatte.....	87
cc) Die Inhalte der auswärtigen Kulturpolitik in der öffentlichen Debatte	103
dd) Ausblick.....	114

Zweiter Teil

Der rechtliche Rahmen für die Tätigkeit des Goethe-Instituts

A. Staats- und verfassungsrechtliche Fragen	118
I. Staatsorganisationsrechtliche Grundlagen der auswärtigen Kulturpolitik und -verwaltung	118
1. Verbandskompetenz des Bundes für den Vertragsschluß mit dem Goethe-Institut.....	118
a) Die Auslandsinstitute	118
b) Die Münchener Zentrale und die Inlandsinstitute.....	129
aa) Die Zentralverwaltung des Goethe-Instituts	130
bb) Die Inlandsinstitute.....	133
2. Organisationskompetenz des Bundes: Zulässigkeit der Aufgabendelegation auf die Mittlerorganisation Goethe-Institut.....	138
a) Vorfragen	138
aa) Inhalt der Übertragung.....	138

(1) Öffentliche Aufgaben	139
(2) Staatliche Aufgaben	140
(3) Hoheitliche Aufgaben	143
(4) Entbehrlichkeit der Beleihungstheorien	147
(a) Rechtsstellungs- oder Befugnistheorie	148
(b) Aufgabentheorie	150
bb) Empfänger der Übertragung	151
cc) Form der Übertragung	161
b) Staats- und verfassungsrechtliche Schranken der Aufgabenübertragung	164
aa) Die Hauptnormen des Staatsorganisationsrechts (Artikel 83 ff., insbesondere Artikel 86 S. 1, 87 Abs. 1 S. 1 GG)	164
bb) Finanzverfassung und Haushaltsrecht (Artikel 109 Abs. 3, 110 Abs. 1, 114 GG in Verbindung mit § 14 HGrG, §§ 23, 44 BHO)	177
cc) Das Beamtenprivileg des Artikels 33 Abs. 4 GG	180
dd) Der Gesetzesvorbehalt	183
c) Die Trägergesellschaften	190
II. Grundrechte als Grenze staatlicher Kontrolle	193
1. Besondere Vorfälle	193
2. Zusammenfassung	219
3. Zulässigkeit der Eingriffe in Bezug auf die Grundrechte	221
a) Strukturelle Auslandsgeltung der Grundrechte	222
b) Die einzelnen Grundrechtsträger	230
aa) Das Goethe-Institut	230
(1) Grundrechtsschutz des Vereins	230
(a) Artikel 19 Abs. 3 GG	230
(b) Grundrechtsverzicht durch Rahmenvertrag und Satzung?	243
(c) Die einzelnen Grundrechte	248
(aa) Kunst- und Wissenschaftsfreiheit (Artikel 5 Abs. 3 GG)	248
(bb) Meinungsäußerungs-, Presse- und Filmfreiheit (Artikel 5 Abs. 1 GG)	256
(cc) Berufsfreiheit (Artikel 12 Abs. 1 GG)	263

(dd) Freiheit des Eigentums (Artikel 14 Abs. 1 GG).....	265
(ee) Allgemeine Handlungsfreiheit (Artikel 2 Abs. 1 GG)....	267
(ff) Allgemeiner Gleichheitssatz (Artikel 3 Abs. 1 GG).....	267
(gg) Vereinigungsfreiheit (Artikel 9 Abs. 1 GG).....	268
(d) Zulässigkeit eines Grundrechtsverzichts	273
(2) Grundrechtsbindung des Goethe-Instituts	276
bb) Grundrechtsschutz der GI-Mitarbeiter und der Mitarbeiter der Trägersgesellschaften	288
(1) Beschränkung der strukturellen Grundrechtsgeltung im Aus- land auf deutsche Mitarbeiter?.....	288
(2) Die einzelnen Grundrechte.....	296
(a) Freiheit von Kunst und Wissenschaft (Artikel 5 Abs. 3 GG) .	297
(b) Meinungsäußerungsfreiheit (Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 GG)	300
(c) Berufsfreiheit (Artikel 12 Abs. 1 GG).....	303
(3) Auswirkungen der dem Bund vom Goethe-Institut in Rahmen- vertrag und Satzung eingeräumten Sonderrechte auf den Grund- rechtsschutz des Personals.....	304
cc) Das Verhältnis der Trägersgesellschaften zu Verein und Staat	311
(1) Grundrechtsträgerschaft im allgemeinen nach Artikel 19 Abs. 3 GG.....	311
(2) Grundrechtsträgerschaft in bezug auf Artikel 9 Abs. 1 GG	313
dd) Das Verhältnis der Kulturschaffenden zu Verein und Staat.....	315
(1) Grundrechte als Leistungs- und Teilhaberechte	315
(2) Grundrechte als Abwehrrechte.....	321
c) Grundrechtskonkurrenzen	324
d) Ergebnis der Schutzbereichsbetrachtung und Ausblick auf die Schran- kensystematik	326
B. Probleme im Bereich des internationalen Rechts	349
I. Einführung	349
II. Völkerrechtlicher Status, insbesondere Vorrechte und Befreiungen (Privile- ges and Immunities) des Goethe-Instituts und seiner Mitarbeiter im Ausland...	351
1. Statusregelungen in Kulturvereinbarungen	351

a) Darstellung der getroffenen Statusregelungen im einzelnen	351
aa) Die vertragslose Gründungsphase in der Nachkriegszeit (1949–1969)	351
bb) Unter Geltung des ersten Vertrages zwischen Goethe-Institut und Bundesrepublik getroffene Statusregelungen (1969–1976)	354
cc) Statusregelungen unter Geltung des heutigen Rahmenvertrages (seit 1976)	357
b) Systematischer Überblick über den Inhalt der vereinbarten Statusregelungen	374
aa) Regelungen hinsichtlich des Instituts	376
bb) Regelungen hinsichtlich der Mitarbeiter	378
2. Der Status des Goethe-Instituts nach sonstigen völkerrechtlichen Vereinbarungen, nationalen Kodifikationen sowie nach allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts, dargestellt am Beispiel der Immunität von der Gerichtsbarkeit des Empfangsstaats	381
a) Völkerrechtliche Vereinbarungen	381
aa) Die Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen	382
bb) Das Europäische Übereinkommen über Staatenimmunität	385
b) Staatenimmunität des Goethe-Instituts nach nationalen Kodifikationen ..	401
aa) Singapur, Pakistan, Südafrika, Australien und die britische Kronkolonie Hongkong (bis 1997)	402
bb) Vereinigte Staaten von Amerika und Kanada	411
c) Staatenimmunität des Goethe-Instituts nach allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts	431
aa) Zurechnung zum Staat	436
(1) Selbständige Rechtspersönlichkeit als Abgrenzungskriterium	438
(2) Staatliche Kontrolle als Abgrenzungskriterium	441
(3) Handlung oder Aufgabenkreis als Abgrenzungskriterium	443
(4) Besonderer Rechtsstatus des Goethe-Instituts in Lateinamerika ..	447
(5) Zwischenergebnis	448
bb) Reichweite der Staatenimmunität	450
(1) Absolute Immunität	450
(2) Relative oder restriktive Immunität	458

(a) Abgrenzungsmethode.....	461
(aa) <i>Acta iure imperii – acta iure gestionis</i>	461
(bb) Positiv- und Negativkataloge.....	465
(b) Für die Abgrenzung maßgebliches Recht.....	467
(aa) <i>Lex fori</i>	468
(bb) <i>Lex causae</i>	470
(cc) Völkerrecht.....	471
(dd) Zwischenergebnis	471
(c) Abgrenzungskriterien im einzelnen.....	472
(aa) Zweck der Handlung	472
(bb) Rechtsvergleichende bzw. völkerrechtliche Typen- bildung	476
(cc) Natur der Handlung.....	477
(3) Weitere Fallgruppen und prozessuale Besonderheiten.....	480
(a) Dingliche und Erbschaftsklagen.....	480
(b) Klagen aus deliktischen Ansprüchen.....	482
(c) Sonderregeln für im Gerichtsstaat zu erfüllende Verträge.....	483
(d) Gegenseitigkeit, Binnenbeziehung und Berücksichtigung von Amts wegen	484
(e) Verzicht.....	485
cc) Der Bereich mittelbarer oder unmittelbarer staatlicher Kulturbet- ätigung im Ausland in der Rechtsprechung zur Staatenimmunität ...	486
d) Zwischenergebnis	497

Dritter Teil

Ergebnisse

A. Aufgaben und Struktur des Vereins „Goethe-Institut“	499
B. Staatsrechtliche Einordnung des Verhältnisses Staat – Goethe-Institut und ver- fassungrechtlicher Status des Vereins	501
I. Verbandskompetenz des Bundes für die Vereinstätigkeit aus Artikel 87 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 32 Abs. 1 GG – Pflege der aus- wärtigen Beziehungen und Auswärtiger Dienst	501

II. Organ- und Organisationskompetenz der Exekutive – Wahrung des verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Bundeseinflusses – Kein Verstoß gegen den Gesetzesvorbehalt.....	501
III. Grundrechte als Grenze staatlicher Kontrollbefugnisse	503
1. Das Goethe-Institut als institutioneller Grundrechtsträger.....	504
2. Grundrechtsschutz auch bei Erfüllung von Staatsaufgaben	504
3. Auslandsgeltung der Grundrechte.....	506
4. Wirksamer Verzicht des Goethe-Instituts auf seinen Grundrechtsschutz bei Erfüllung von Staatsaufgaben	506
5. Keine Grundrechtsbindung des Goethe-Instituts – Grundrechtsschutz der Gäste durch Einwirkungsanspruch gegen den Staat	509
6. Kein Teilhabeanspruch potentieller Gäste auf Auftritte in Goethe-Instituten.....	512
7. Abwehrrechte bereits engagierter Gäste.....	512
8. Kein Grundrechtsschutz der Mitarbeiter für dienstliche Betätigung wegen Teilverzichts bei Eingehen des Beschäftigungsverhältnisses	513
9. Eignung auswärtiger Belange der Bundesrepublik Deutschland als immanente Grundrechtsschranke allenfalls in engen Grenzen	515
10. Gesetzesvorbehalt als Schranke der Schranken und vertragliche Selbstbindung der Gastierenden	517
11. Voraussetzungen eines möglichen zukünftigen Eingriffsgesetzes	518
12. Irrelevanz des Zensurverbots	519
13. Politische Inopportunität der gesetzlichen Begründung staatlicher Eingriffsbefugnisse im Bereich der durch Mittlerorganisationen wahrgenommenen auswärtigen Kulturpolitik.....	520
C. Völkerrechtliche Einordnung des Verhältnisses Staat – Goethe-Institut und völkerrechtlicher Status des Vereins.....	522
I. Statusregelungen bezüglich des Goethe-Instituts im Völkervertragsrecht.....	522
1. Kulturabkommen	522
a) Vier Zeitabschnitte: Vor 1969, 1969–1976, 1976–1986, seit 1986	522
b) Typenbildung der Statusregelungen – Drei Grundtypen unterschiedlicher Verbindlichkeit und Regelungsintensität	524
2. Völkervertragsrechtlich geregelter Status des Goethe-Instituts außerhalb von Kulturabkommen	527

a) Keine Immunität des Vereins nach den Wiener Übereinkommen über diplomatische bzw. konsularische Beziehungen	527
b) Europäisches Übereinkommen über Staatenimmunität – Grundsätzlich keine Einordnung des Goethe-Instituts als Staatsorgan und keine Immunität	528
II. Status des Goethe-Instituts nach nationalen Kodifikationen.....	532
1. Argentinien, Australien, Hongkong, Pakistan, Singapur, Südafrika – Grundsätzlich keine Einordnung als Staatsorgan und keine Immunität ...	532
2. USA und Kanada – Grundsätzlich keine Immunität trotz wahrscheinlicher Zurechnung als „agency or instrumentality“ des Staates.....	535
III. Status des Goethe-Instituts nach Völkergewohnheitsrecht – Grundsätzlich keine Immunität	539
D. Abschließende Würdigung.....	550

Anhang

A. Satzung des Goethe-Instituts e. V.	553
B. Rahmenvertrag Goethe-Institut – Bundesrepublik Deutschland vom 30.6.1976	562
C. Mitgliederliste des Goethe-Instituts (Stand: 1. September 1998).....	571
Literaturverzeichnis	576
Stichwortverzeichnis	606

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
abl.	ablehnende(r)
A. C.	Appeal Cases – The Law Reports – House of Lords and Judicial Committee of the Privy Council and Peerage Cases (Großbritannien)
ADLA	Anales de Legislación Argentina
a. F.	alter Fassung
AfP	Archiv für Presserecht
AG	Die Aktiengesellschaft, Zeitschrift für das gesamte Aktienwesen
A. I. R.	All India Reporter
AK	Alternativkommentar
All E. R.	The All England Law Reports
Am. Bar Ass. J.	American Bar Association, Journal
Am. J. Int. L.	American Journal of International Law
Annuaire IDI	Annuaire de l'Institut de Droit International
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AP	Hueck-Nipperdey-Dietz, Nachschlagewerk des Bundesarbeitsgerichts – Arbeitsrechtliche Praxis
APS	Anparts-Selskab (dänische Gesellschaftsform)
Arch. Civ.	Archivio Civile (Italien)
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
A/S	Aktieselskab (dänisch; Aktiengesellschaft)
AuslG	Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet – Ausländergesetz
AWACS	Airborne Warning and Control System
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
Banca borsa tit. cred.	Banca, borsa e titoli di credito (Italien)
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter

BayVG	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Betriebs-Berater, Zeitschrift für Recht und Wirtschaft
BBG	Bundesbeamtengesetz
BDGVR	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
Ber. Komm. AD	Bericht der Kommission über die Reform des Auswärtigen Dienstes
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BG	Bundesgericht (Schweiz)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BHO	Bundshaushaltsordnung
BOE	Boletín Oficial del Estado (Spanien; Gesetzblatt)
BoKo	Bonner Kommentar
Brit. Y. B. Int. L.	British Yearbook of International Law
BT-Drucks.	Verhandlungen des Deutschen Bundestages – Drucksachen
BT-Prot.	Verhandlungen des Deutschen Bundestages – Protokolle
Bull. Cass.	BULLETIN des arrêts de la COUR de CASSATION – No. 1 – CHAMBRES CIVILES
B. V.	Besloten Vennootschap (niederländisch; Gesellschaft mit beschränkter Haftung)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz – Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVFG	Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz
c.	contre (französisch; gegen) contro (italienisch, spanisch; gegen)
Ca	Compañía (spanisch; Gesellschaft)
C. A.	Court of Appeal
Can. Bar Rev.	Canadian Bar Review
Can. Y. B. Int. L.	Canadian Yearbook of International Law
CD	Corps Diplomatique

cert. denied	certiorary denied
Ch.	Chapter
China L. Rev.	China Law Review
Cie.	Compagnie (französisch; Gesellschaft)
Cir.	Circuit
Clunet	Journal du Droit International (Frankreich)
Co.	Company (englisch; Gesellschaft)
concl.	conclusion
Corp./corp.	corporation
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
Dalloz	Recueil Dalloz Sirey
DB	Der Betrieb, Wochenschrift für Betriebswirtschaft, Steuerrecht, Wirtschaftsrecht, Arbeitsrecht
D. C. Cir.	United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit
D. D. C.	United States District Court, District of Columbia
decr.	decreto (italienisch; Dekret)
DfaA	Deutsch für ausländische Arbeitnehmer
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
D. L. R.	Dominion Law Reports (Kanada)
D. N. J.	United States District Court, New Jersey
DP	Deutsche Partei
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
dpa	Deutsche Presse-Agentur
DuR	Demokratie und Recht
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa-Archiv
E. C. L. Y.	European Current Law Year Book
E. D. N. Y.	United States District Court, Eastern New York
Eliz.	Elizabeth (Kanada; vgl. S. C.)
EÜSI	Europäisches Übereinkommen über Staatenimmunität
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EWGV	EWG-Vertrag
Ex. C. R.	Exchequer Court Reports (Kanada)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
Foro It.	Il Foro Italiano

FS	Festschrift
FSIA	Foreign Sovereign Immunities Act (USA)
	Foreign States Immunities Act (Australien)
F. Supp.	Federal Supplement (USA)
FuR	Film und Recht
F. 2d	Federal Reporter, 2d Series (USA)
GAD	Gesetz über den Auswärtigen Dienst
GAOR	Official Records of the United Nations General Assembly
Gaz. Pal.	Gazette du Palais, Recueil mensuel (Frankreich)
Gazz. Uff.	Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (Italien; Gesetzblatt)
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GG	Grundgesetz
GGK	Grundgesetz-Kommentar
GI	Goethe-Institut
Giur. It.	Giurisprudenza italiana
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GR	Grundrechte
GS	Gedächtnisschrift
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
H.	Heft
Harvard Int. L. J.	Harvard International Law Journal (USA)
HdBStaatsR	Handbuch des Staatsrechts
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder – Haushaltsgrundsätze-Gesetz
HL	Hamann/Lenz
H. L.	House of Lords (Großbritannien)
h. M.	herrschende Meinung
I. A.	Law Reports, Privy Council, Indian Appeals
IDI	Institut de Droit International
ILA	International Law Association
ILC	International Law Commission
IMAA	Interministerieller Abteilungsleiterausschuß für Fragen der Auswärtigen Kulturpolitik
Inc.	Incorporated
Ind. Y. B. Int. Aff.	Indian Yearbook of International Affairs
int.	international/e/r/s
Int. Comp. L. Q.	International and Comparative Law Quarterly (Großbritannien)

Int. Leg. Mat.	International Legal Materials
Int. L. Rep.	International Law Reports
IPR	Internationales Privatrecht
IPRax	Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts
IPRspr	Die deutsche Rechtsprechung auf dem Gebiete des Internationalen Privatrechts im Jahre ...
IR	Informations Rapides
I. R.	The Irish Reports
IRIR	Islamic Republic of Iran Broadcasting
Ital.	Italian
Ital. Y. B. Int. L.	Italian Yearbook of International Law
J.	Judge
	Justice
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jap. Ann. Int. L.	The Japanese Annual of International Law
Jb.	Jahrbuch
J. droit int.	Journal du droit international
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
Jur. Bl.	Juristische Blätter (Österreich)
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KG	Kammergericht
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
L.	Law (englisch; Gesetz)
	Legge (italienisch; Gesetz)
LG	Landgericht
liquid. vol.	liquidation volontaire (französisch; freiwillige Liquidation)
L. J.	Lord Justice
Ltd.	Limited
MAE	Ministero degli Affari Esteri (italienisch; Außenministerium)
MDHS	Maunz/Dürig/Herzog/Scholz
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
Mek.	Mekanisk
Mich. L. Rev.	Michigan Law Review (USA)

MINCULPOP	Ministero della Cultura Popolare (italienisch; Ministerium für Volkskultur)
m. N.	mit Nachweisen
M. R.	Master of the Rolls (Großbritannien)
Mrd.	Milliarden
MV	Musterrahmenvertrag für die Zusammenarbeit mit Trägergesellschaften
n.	Nummer
N. D. Cal.	United States District Court, Northern California
N. D. Ga.	United States District Court, Northern Georgia
NDS	Nordiske domme i sjöfartsanliggheder (Skandinavien)
Neth. Int. L. Rev.	Netherlands International Law Review
Neth. Y. B. Int. L.	Netherlands Yearbook of International Law
n. F.	neue Folge
	neuer Fassung
NIOC	National Iranian Oil Company
NJ	Nederlandse Jurisprudentie. Uitspraken in burgerlijke, straf- en onteigeningszaken
NJA	Nytt juridiskt arkiv (Schweden)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nord. Tidskr. Int. R.	Nordisk Tidskrift for International Ret, Acta Scandinavica juris gentium
NR	Norsk retstidende
NS	Nationalsozialismus
N. V.	Naamloze Vennootschap (niederländisch; Aktiengesellschaft)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Vereinigt mit Verwaltungsrechtsprechung
Nw.	Nachweise
N. Y. S. 2d	West's New York Supplement, 2nd Series (USA)
NZLR	New Zealand Law Reports
OAS	Organization of American States (englisch; Organisation der amerikanischen Staaten)
ÖZöfR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
OGH	Oberster Gerichtshof (Österreich)
OLG	Oberlandesgericht
O. R.	Ontario Reports (Kanada)
OVG	Oberverwaltungsgericht

P	The Law Reports (3rd Series) Probate Division (Großbritannien)
Pas. Belge	Pasicrisie Belge
PD	Probate Division (Großbritannien)
P. L. D.	The All-Pakistan Legal Decisions
PrOVGE	Amtliche Sammlung des Preussischen Obergerwaltungsgerichts
Pty.	Proprietary (englisch)
	Party (englisch)
PVS	Politische Vierteljahresschrift
Pvt	Private (englisch)
Q. B.	The Law Reports (3rd Series) Queen's Bench (Großbritannien)
QWN	The State Reports, Queensland, Weekly Notes (Australien)
R.	Recht
RabelsZ	Rabels Zeitschrift, Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
R. D.	Regio Decreto (italienisch; Königliches Dekret)
RdJB	Recht der juristischen Berufe
Rec.	Recueil (französisch; Sammlung)
Rep. Foro It.	Repertorio del Foro Italiano
Rep. Giur. It.	Repertorio Generale della Giurisprudenza Italiana
Rep. Jur.	Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia (Spanien)
Rep. Trib. Centr. Trabajo	Aranzadi: Repertorio de Sentencias del Tribunal Central de Trabajo (Spanien)
Rev.	Revue
	Revista
Rev. Arb.	Revue de l'Arbitrage (Frankreich)
Rev. Crit. Dr. Int. Privé	Revue Critique de Droit International Privé (vgl. unter Rev. Dr. Int. Privé) (Frankreich)
Rev. Dr. Int. Privé	Revue de Droit International Privé (Frankreich)
	1.–17. Jahrgang unter dem Titel „Revue de Droit International Privé et de Droit Pénal International“
	18.–28. Jahrgang unter dem Titel „Revue de Droit International Privé“
	29.–35. Jahrgang unter dem Titel „Revue Critique de Droit International“
	36. Jahrgang ff. unter dem Titel „Revue Critique de Droit International Privé“; vgl. unter Rev. Crit. Dr. Int. Privé

Rev. Esp. Der. Int.	Revista Española de Derecho Internacional
Rev. Fac. Der. Univ. Compl. Madrid	Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (Spanien)
Rev. Gén. Dr. Int. Public	Revue Générale de Droit International Public (Frankreich)
Rev. Hell. Dr. Int.	Revue Hellénique de Droit International (Griechenland)
Rev. Jur. et Pol., Indépendance et Coop.	Revue Juridique et Politique, Indépendance et Coopération (Frankreich)
Rev. Trim. Dr. Europ.	Revue Trimestrielle de Droit Européen
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
RiA	Das Recht im Amt, Zeitschrift für Behörden, Verwaltungen und öffentliche Betriebe
Riv. Arb.	Rivista dell'Arbitrato (Italien)
Riv. Dir. Int.	Rivista di Diritto Internazionale (Italien)
Riv. Dir. Int. Priv. Proc.	Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale (Italien)
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
R. J. Thémis	Revue Juridique Thémis (Kanada)
RSFSR	Rossijskaja Sowjetskaja Federatiwnaja Sozialistitscheskaja Respublika (russisch; Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik)
RV	Rahmenvertrag
S. A.	Sociedad Anónima (spanisch; Aktiengesellschaft) Société Anonyme (französisch; Aktiengesellschaft) The South African Law Reports
Schweiz. Jb. int. R.	Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht/Annuaire Suisse de droit international
S. C.	Statutes of Canada/Statuts du Canada, Acts of the Parliament of Canada/Lois du Parlement du Canada
S. C. R.	Supreme Court Reports (Kanada) Supreme Court Reports (Indien)
S. Ct.	Supreme Court Supreme Court (of the United States) reporter
S. D. N. Y.	United States District Court, Southern New York
S. D. Tex.	United States District Court, Southern Texas
Sez. un.	Sezioni unite (italienisch; Gemeinsame Senate)
SIA	State Immunity Act
SIO	State Immunity Ordinance
Slg.	Sammlung
s. p. a.	Società per azioni (italienisch; Aktiengesellschaft)

S. R. L.	Sociedad de Responsabilidad Limitada (GmbH, spanisch)
S. S.	Steamship
std. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StIGH	Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs in deutscher Übersetzung
str.	streitig
Suppl.	Supplement
SvJT	Svensk Juristtidning
SZ	Entscheidungen des österreichischen Obersten Gerichtshofes in Zivil- und Justizverwaltungssachen
TASS	Telegrafnoje Agenstwo Sowjetskowo Sojusa (russisch; Sowjetische Nachrichtenagentur)
Tass	
taz	die tageszeitung
T. U.	Testo Unico (italienisch; einziger Text)
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNO	United Nations Organization
UR	Ugeskrift för Retsvæsen (Dänemark)
URSS	Unione delle repubbliche socialiste sovietiche (italienisch; UdSSR)
U. S.	United States Supreme Court Reports
U. S. C.	United States Code
v.	versus
Va. J. Int. L.	Virginia Journal of International Law (USA)
Vand. J. Transnat. L.	Vanderbilt Journal of Transnational Law (USA)
VDA	Verein für das Deutschtum im Ausland
VerwArch	Verwaltungs-Archiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VIZ	Vereinigung für Internationale Zusammenarbeit
VOKS	Allunionsgesellschaft für kulturelle Beziehungen mit dem Ausland (UdSSR)
Vorbem.	Vorbemerkung
VPr	Vorprüfungsausschuß
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
W. D. Tex.	United States District Court, Western Texas

WiVerw	Wirtschaftsverwaltung
WM	Wertpapier-Mitteilungen, Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
RV	Weimarer Reichsverfassung
WÜD	Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen
WÜK	Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen
Y. B.	Yearbook
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfK	Zeitschrift für Kulturaustausch
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Beilage zu „Neue Juristische Wochenschrift“)

Definition der Fragestellung und Ausblick auf den Gang der Untersuchung

Auswärtige Kulturverwaltung – schon der Begriff umreißt das Spannungsfeld, das den Gegenstand dieser Arbeit bildet, scheinen doch Kultur und Verwaltung nicht unbedingt für ein harmonisches Miteinander prädestiniert. Wie weit läßt sich Kultur „verwalten“, wie gut kann Verwaltung Kultur pflegen? Und welchen Status hat im Bereich des Staats- und Völkerrechts eine Institution, die mitten in diesem Spannungsfeld aus Staat, künstlerischer Freiheit, Verwaltung, Kultur und nicht zuletzt den Vorgaben der Außenpolitik angesiedelt ist?

Auf diese Fragen versucht die Untersuchung eine Antwort zu finden. Im Zentrum der Analyse steht das Goethe-Institut, die größte und bedeutsamste der zahlreichen Mittlerorganisationen der auswärtigen Kulturpolitik, derer sich die Bundesrepublik bedient. Organisiert als eingetragener Verein, tätig im Bereich von Sprache und Kultur, erscheint es zunächst als „Privater“ und potentieller Grundrechtsträger, namentlich im Bereich der Meinungsäußerungs-, Presse- und Kunstfreiheit.

Auf der anderen Seite ist der Verein durch einen Vertrag mit der Bundesrepublik Deutschland verbunden, der ihn zum Subventionsempfänger macht, ihm bestimmte Staatsaufgaben im Bereich der auswärtigen Kulturpolitik zuweist und staatliche Kontrollmechanismen statuiert. Der Anteil der festen Kosten, insbesondere für Personal, im Etat des Goethe-Instituts ist mittlerweile so groß,¹ daß schon geringe Kürzungen im Bereich der Programmmittel drastische Auswirkungen haben, obwohl die Kürzung gemessen am Gesamtetat gering erscheinen mag. Vielerorts wird daher aufgrund der diversen staatlichen Vorgaben bemängelt, das Goethe-Institut habe nahezu den Status einer nachgeordneten Behörde erreicht. Aber hat es das wirklich? Mit dieser Arbeit soll versucht werden, den Status des Instituts im Verhältnis zur Bundesrepublik und zu auswärtigen Staaten in bestimmten Bereichen zu klären. Dazu gehört die staatsrechtliche Frage, ob der Verein sich etwa bereits so weit der staatlichen Organisations- und Handlungsform angenähert hat, daß er gegenüber seinem Personal oder gastierenden Künstlern an die Grundrechte gebunden ist, oder ob er vielmehr selbst Grundrechtsschutz genießt. Eng mit einem etwaigen Grundrechtsschutz des

¹ Von den 1995 auf alle Mittlerorganisationen der auswärtigen Kulturpolitik entfallenden 303.295.000,- DM standen nach Kapitel 05 04 des Kulturhaushalts des Auswärtigen Amtes lediglich 804.000,- DM für Projekte zur Verfügung; die Betriebskosten betragen 294.548.000,- DM.

Goethe-Instituts verbunden ist die Frage nach der verfassungsrechtlich zulässigen Reichweite dieser Aufgabenprivatisierung: Wie weit reicht überhaupt die staatliche Verbandskompetenz im Bereich der auswärtigen Kulturpolitik – erfaßt sie beispielsweise tatsächlich alle vom Goethe-Institut für den Staat wahrgenommenen Aufgaben? –, und welche Grenzen setzt das Grundgesetz der Delegation dieser Aufgaben auf den Verein?

Der staats- und verfassungsrechtlichen Untersuchung des Status des Goethe-Instituts schließt sich die Betrachtung seines völkerrechtlichen Status an. Hier wurde der Bereich der „Privileges and Immunities“ ausgewählt, also die Frage, ob das Institut im Ausland den Status eines staatlichen Kulturinstituts mit etwaigen Vorrechten und Befreiungen innehat oder wie ein ausländischer Privater behandelt wird. Solche Vorrechte und Befreiungen könnten sich aus Kulturabkommen, sonstigen völkerrechtlichen Verträgen oder aus dem Völkergewohnheitsrecht ergeben.

Gerade im Bereich des Völkerrechts gibt es noch weitere interessante Fragestellungen: So protestieren gelegentlich ausländische Staaten, seien es der Empfangsstaat eines Goethe-Instituts oder ein dritter Staat, gegen eine behauptete Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten durch eine Veranstaltung des Goethe-Instituts. Auch hier kommt es auf die Zurechnung des Vereins zum Staat an, doch stellt sich im Bereich des völkerrechtlichen Deliktsrechts die Zurechnungsproblematik etwas anders dar als im Bereich der Vorrechte und Befreiungen, da dem Staat unter bestimmten Voraussetzungen auch Handlungen Privater als Völkerrechtsverstoß zugerechnet werden können, sofern ihn eine Verhinderungspflicht traf. Wegen der besonderen Komplexität des völkerrechtlichen Interventionsverbots bleibt dieses Gebiet aus der Untersuchung ausgeklammert. Das gleiche gilt für die Frage nach den Grenzen der Territorialhoheit. Kann die Bundesrepublik einfach ein Goethe-Institut auf fremdem Staatsgebiet eröffnen, oder bedarf sie dazu der Einwilligung des Empfangsstaats? All diese Fragen lassen sich erst nach Klärung der hier behandelten Fragen beantworten. Vorfrage für das soeben aufgeworfene Problem der Territorialhoheit der Empfangsstaaten ist wiederum der Status des Goethe-Instituts als (halb-)staatlicher Verwaltungsträger oder Privater, weiter die Frage nach den ihm zur Verfügung stehenden Handlungsformen, insbesondere ob es mit Hoheitsgewalt beliehen wurde. Die Antwort auf all diese Fragen zu geben, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

Daher beschränkt sich die Untersuchung auf den Status des Goethe-Instituts im Staats- und Völkerrecht. Die gefundenen Ergebnisse – innerstaatlicher Status als Grundrechtsberechtigter oder Grundrechtsverpflichteter; völkerrechtlicher Status als Träger von Vorrechten und Befreiungen oder Privater – ermöglichen eine abschließende Beurteilung der Vor- und Nachteile der bestehenden Organisationsform und machen deutlich, aus welchem Grunde man trotz aller Kritik nach wie vor an ihr als einer gelungenen Form auswärtiger Kulturverwaltung festhält.

Erster Teil

Rechtstatsachen

A. Einführung

Das „Goethe-Institut zur Pflege der deutschen Sprache im Ausland und zur Förderung der internationalen kulturellen Zusammenarbeit“ ist ein eingetragener gemeinnütziger Verein mit Sitz in München. Es betreibt derzeit 131 Institute in 76 Ländern¹ und pflegt seit langem kulturelle Kontakte mit über 130 Staaten.² Viele Institute waren zunächst Kulturzentren des Auswärtigen Amtes, die lediglich durch Personal des Goethe-Instituts betreut wurden.³ Daneben gibt es zahlreiche deutsche Lesesäle in Mittel-, Ost- und Südosteuropa sowie etwa 180 deutsch-ausländische Kulturgesellschaften, die teils vom Auswärtigen Amt, teils vom Goethe-Institut gefördert und von letzterem mit Kulturprogramm und in der Deutschlehrerbetreuung unterstützt werden.⁴ Hinzu kommen 18 Goethe-Institute in Deutschland (16 in den „alten“ Bundesländern und im ehemaligen Berlin (West))⁵ sowie seit 1996 eines in Weimar⁶ und eines in Dresden⁷) und

¹ GI-Jahrbuch 1997/98, S. 64 ff. Hinzu kommt seit 1998 ein Gründungsbüro in den palästinensischen Autonomiegebieten.

² *Arnold*, S. 104 f.

³ So gab es 1960 12 Kulturinstitute des Auswärtigen Amtes, vgl. BT-Prot. III/119. Sitzung vom 23.6.1960, S. 6882. *Rudolf*, Mittlerorganisationen, S. 145, spricht unter Bezug auf den Bericht der Abteilung für auswärtige Kulturpolitik des Auswärtigen Amtes von 1973, S. 32, im Jahr 1975 noch von „einigen Instituten“. Der ebenfalls 1975 abgeschlossene Bericht der Enquête-Kommission Auswärtige Kulturpolitik, BT-Drucks. 7/4121 vom 7.10.1975, S. 44, Punkt 233, nennt demgegenüber für 1975 nur noch ein einziges vom Auswärtigen Amt unmittelbar verwaltetes Kulturinstitut. Im September 1993 gab es nach Auskunft des GI-Pressereferats keine bundeseigenen Kulturzentren mehr im Ausland, jedoch existieren dem Auswärtigen Amt nachgeordnete deutsche „Informationszentren“ in New York – dies seit 30 Jahren –, seit 1993 auch in Paris und London, inzwischen überdies in Moskau. Sie arbeiten mit dem Bundespresseamt zusammen; die Abgrenzung zum Tätigkeitsbereich des Goethe-Instituts ist unscharf (*Grüner/Mertens*, Ein der Regierung genehmes Deutschlandbild, in: Frankfurter Rundschau, 14.6.1995).

⁴ GI-Jahrbuch 1997/98, S. 142 ff. bzw. 162 ff.; dazu *Sartorius*, Vom Nachlegen der Brieketts, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.4.1998.

⁵ GI-Kurzinformationen, Stand 1991; GI-Jahrbuch 1997/98, S. 58 ff.; deutsch '95/96.