

# Inhaltsübersicht

<i>Inhaltsverzeichnis</i> . . . . .	IX
<i>Inhaltsverzeichnis</i> . . . . .	IX
<i>Abkürzungsverzeichnis</i> . . . . .	XXIII
<i>Einleitung</i> . . . . .	1
A. Kultur und öffentliches Recht . . . . .	1
B. Kultur als Gegenstand des gesellschaftlichen Veränderungsprozesses . . . . .	2
C. Gang der Untersuchung . . . . .	14
<i>Erstes Kapitel: Kultur und Kulturgüter</i> . . . . .	17
A. Kultur als Rechtsbegriff . . . . .	17
B. Kulturgut als Rechtsbegriff . . . . .	29
C. Kulturelle Güter als Wirtschaftsgüter . . . . .	36
D. Kultur als Gesamtheit musealisierter Kulturwerke . . . . .	42
<i>Zweites Kapitel: Kulturverantwortung im staatlichen und     überstaatlichen Gemeinwesen</i> . . . . .	55
A. Kultur im Verfassungsstaat des Grundgesetzes . . . . .	55
B. Europäische und nationale Kultur im vereinten Europa . . . . .	136
C. Kultur als Materie des Völkerrechts . . . . .	169
<i>Drittes Kapitel: Instrumente staatlicher Kulturverantwortung</i> . . .	181
A. Kulturentstehungsschutz . . . . .	181
B. Kulturerhaltungsschutz . . . . .	213
C. Kulturmgebungsschutz . . . . .	242
D. Kulturnutzungsschutz . . . . .	257
E. Qualitative Beurteilungsmaßstäbe . . . . .	285

<i>Viertes Kapitel: Begründung staatlicher Kulturverantwortung . . .</i>	295
A. Kultur als staatsfreier Prozess . . . . .	295
B. Funktionen von Kultur im Staatswesen . . . . .	297
C. Zuordnungsfähigkeit von Kultur und Staat . . . . .	317
D. Funktionserfüllung durch Instrumentenwahl . . . . .	326
E. Funktionserfüllung und nationale Bindung . . . . .	336
F. Widerstreitende Zielsetzungen . . . . .	342
G. Funktionserfüllung und qualitative Maßstäbe . . . . .	344
<i>Fünftes Kapitel: Kultur als Gegenstand des Verwaltungsrechts . . .</i>	349
A. Kulturverwaltung im System des besonderen Verwaltungsrechts . .	349
B. Strukturfragmente gegenwärtiger Kulturverwaltung . . . . .	384
C. Weiterentwicklung der Kulturverwaltung . . . . .	453
<i>Zusammenfassung in Thesen . . . . .</i>	459
<i>Anhänge . . . . .</i>	471
Anhang 1: Empfehlung der Kultusministerkonferenz für Eintragungen in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes und das Verzeichnis national wertvoller Archive nach dem Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung . . .	471
Anhang 2: Vermerk des Bundesinnenministeriums über die Sammlung zeitgenössischer Kunst der Bundesrepublik Deutschland . .	474
Anhang 3: Auszug aus dem Codice dei Beni Culturali (eigene Übersetzung) . . . . .	478
Anhang 4: Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der Stiftung Preußischer Kulturbesitz . . . . .	480
Anhang 5: Verwaltungs- und Finanzabkommen über die Errichtung und den Betrieb der Deutschen Digitalen Bibliothek (DDB)	482
Anhang 6: Gesellschaftsvertrag der „Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland – Gesellschaft mit beschränkter Haftung“ . . . . .	488
Anhang 7: Satzung der Kulturstiftung des Bundes . . . . .	493
<i>Literaturverzeichnis . . . . .</i>	501
<i>Sachverzeichnis . . . . .</i>	541

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXIII
Einleitung . . . . .	1
<i>A. Kultur und öffentliches Recht . . . . .</i>	<i>1</i>
<i>B. Kultur als Gegenstand des gesellschaftlichen Veränderungsprozesses . . . . .</i>	<i>2</i>
I. Kultur in der technischen und sozialen Entwicklung . . . . .	3
1. Musealisierung . . . . .	3
2. Kommerzialisierung . . . . .	6
3. Globalisierung . . . . .	7
4. Digitalisierung . . . . .	7
II. Rechtliche Entwicklung . . . . .	9
1. Europarecht . . . . .	9
2. Völkerrecht . . . . .	11
3. Urheberrecht . . . . .	13
<i>C. Gang der Untersuchung . . . . .</i>	<i>14</i>

## Erstes Kapitel Kultur und Kulturgüter

17

<i>A. Kultur als Rechtsbegriff . . . . .</i>	<i>17</i>
I. Weiter und enger Kulturbegriff im außerrechtlichen Kontext	17
II. Verrechtlichung des Kulturbegriffs . . . . .	19
1. Kultur als Kategorie und Tatbestandsmerkmal . . . . .	20
2. Stufen der Verrechtlichung . . . . .	22

a) Nationaler Rechtsbegriff . . . . .	23
aa) Steuerrecht . . . . .	23
bb) Filmförderungsrecht . . . . .	24
cc) Gattungsbezeichnung und unbestimmter Rechtsbegriff . . . . .	26
b) Europäischer Kulturbegriff . . . . .	26
c) Völkerrechtlicher Kulturbegriff . . . . .	28
3. Parallele Begriffsführung im Verrechtlichungsprozess . . .	29
<i>B. Kulturgut als Rechtsbegriff . . . . .</i>	29
I. Normierung des Kulturgüterbegriffs . . . . .	29
1. Nationales Recht . . . . .	29
2. Unionsrecht . . . . .	32
3. Völkerrecht . . . . .	34
II. Elemente des Kulturgüterbegriffs . . . . .	35
<i>C. Kulturelle Güter als Wirtschaftsgüter . . . . .</i>	36
I. Werkbegriff als Grundlage wirtschaftlicher Verwertbarkeit . .	38
1. Perplexe gesetzliche Definition . . . . .	38
2. Persönliche geistige Schöpfung als Wesensmerkmal des Werkbegriffs . . . . .	39
3. Urheberzentrierte Werkdefinition und Kulturbegriff . . . .	40
II. Einräumung von Nutzungsrechten als wirtschaftliche Verwertung . . . . .	41
<i>D. Kultur als Gesamtheit musealisierter Kulturwerke . . . . .</i>	42
I. Musealisierung historisch relevanter materieller Kulturgüter	43
1. Musealisierung als Semioseprozess . . . . .	44
2. Rechtliche Bezugnahme auf den Semioseprozess . . . . .	46
II. Musealisierung historisch relevanter immaterieller Kulturgüter . . . . .	47
III. Immanente Musealisierung künstlerisch relevanter Kulturwerke . . . . .	49
1. Kunstspezifischer Semioseprozess . . . . .	49
2. Form und Code als parallele Semiosestruktur . . . . .	51
IV. Senderfixiertes Zeichenverständnis im Urheberrecht . . . . .	52
V. Kultur als Gesamtheit materieller und immaterieller musealisierter Artefakte . . . . .	53

*Zweites Kapitel***Kulturverantwortung im staatlichen und  
überstaatlichen Gemeinwesen**

55

<i>A. Kultur im Verfassungsstaat des Grundgesetzes</i> . . . . .	55
I. Verfassungsstaat als Kulturstaat? . . . . .	55
1. Kulturstaatlichkeit als Verfassungsauftrag und Staatstypus . . . . .	56
a) Das Kulturstaatskonzept Ernst Rudolf Hubers . . . . .	57
b) Staatsbild und Kulturbegriff im Kulturstaatskonzept . . . . .	59
c) Fehlende Tragfähigkeit unter Geltung des Grundgesetzes . . . . .	60
2. Kulturstaat als Staatszielbestimmung . . . . .	61
a) Normative Herleitungsansätze . . . . .	62
b) Untaugliche Kulturbegriffe . . . . .	64
c) Fehlende tragfähige Dogmatik . . . . .	65
d) Keine Staatszielbestimmung Kulturstaat . . . . .	67
3. Kulturelle Selbstdarstellung des Staates . . . . .	67
a) Grund und Grenzen staatlicher Selbstdarstellung . . . . .	68
aa) Demokratieprinzip und Gebot staatlicher Selbstdarstellung . . . . .	69
bb) Demokratieprinzip als Grenze staatlicher Selbstdarstellung . . . . .	70
b) Kulturwerke als Mittel staatlicher Selbstdarstellung . . . . .	72
aa) Kulturwerke als Zeichen staatlicher Selbstdarstellung . . . . .	73
bb) Inhaltliche Bindungen kultureller Selbstdarstellung . . . . .	75
II. Kultur in der Grundrechtsordnung . . . . .	77
1. Kulturelle Betätigung als Ausübung von Freiheitsrechten . . . . .	78
a) Künstlerisch relevante Kulturwerke unter dem Schutz der Kunstfreiheit . . . . .	78
aa) Grundrechtlicher Kunstbegriff . . . . .	79
bb) Schutz von Kodierung und Zeichengebrauch . . . . .	83
b) Historisch relevante Kulturwerke unter dem Schutz der Meinungsfreiheit . . . . .	84
aa) Zeichenkodierung und -gebrauch unter dem Schutz der Meinungsfreiheit . . . . .	84
bb) Historisch relevante Kulturwerke als grundrechtlich geschützte Zeichen . . . . .	88
c) Umfassender freiheitsrechtlicher Schutz der kulturwerk- bezogenen Kommunikation . . . . .	89

2. Kultureller Konsum als Inanspruchnahme von Leistungsrechten? . . . . .	90
3. Kulturelle Förderung als objektive Grundrechtsdimension? . . . . .	92
III. Kultur im bundesstaatlichen Kompetenzgefüge . . . . .	94
1. „Kulturhoheit der Länder“ . . . . .	95
2. Kultur als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft . . . . .	97
3. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Bundes im Kulturbereich . . . . .	99
a) Geschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes . . . . .	100
aa) Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung ins Ausland . . . . .	100
bb) Urheberrecht . . . . .	101
cc) Auswärtige Angelegenheiten . . . . .	102
dd) Nationale Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt . . . . .	104
ee) Stiftung Preußischer Kulturbesitz . . . . .	107
ff) Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen . . . . .	108
gg) Wirtschaftsbezogene Kompetenzen . . . . .	109
hh) Forschungsförderung . . . . .	113
b) Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes . . . . .	114
aa) Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache . . . . .	114
bb) Repräsentation des Gesamtstaates außerhalb der Bundeshauptstadt . . . . .	115
cc) Archivierung von Dokumenten des Bundes . . . . .	117
c) Verwaltungskompetenzen des Bundes . . . . .	118
aa) Öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit . . . . .	119
bb) Verwaltungstätigkeit in Privatrechtsform . . . . .	124
4. Verfassungspolitischer Reformbedarf . . . . .	129
IV. Kulturförderung und Finanzverfassung . . . . .	130
1. Allgemeine Finanzierungskompetenzen . . . . .	130
2. Finanzhilfen an die Länder . . . . .	133
3. Sonderabgaben . . . . .	134
<i>B. Europäische und nationale Kultur im vereinten Europa . . . . .</i>	<i>136</i>
I. Kulturelle Vielfalt als Ziel der Union . . . . .	136
II. Der Kulturartikel des AEUV . . . . .	138
1. Kultureller Förderauftrag der Union . . . . .	139
2. Kulturelle Querschnittsklausel . . . . .	142
3. Harmonisierungsverbot . . . . .	144

4. Handlungsformen . . . . .	145
III. Kulturelle Grundrechte . . . . .	146
IV. Kulturgüter und Grundfreiheiten . . . . .	148
1. Warenverkehrsfreiheit und nationales Kulturgut . . . . .	149
a) Kulturgut . . . . .	150
b) Nationale Verbindung . . . . .	151
c) Künstlerischer, geschichtlicher oder archäologischer Wert . . . . .	151
d) Schutz des Kulturguts . . . . .	153
2. Kulturelle Belange als zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls . . . . .	153
a) Beeinträchtigung anderer Grundfreiheiten durch Ausfuhrverbote . . . . .	154
b) Beeinträchtigung der Grundfreiheiten durch andere Maßnahmen als Ausfuhrverbote . . . . .	155
V. Kulturförderung und Beihilfenrecht . . . . .	156
1. Öffentliche Kultureinrichtungen im Beihilfenregime . . . . .	158
a) Öffentliche Kultureinrichtungen als beihilfenrechtliche Unternehmen . . . . .	158
b) Begünstigung . . . . .	160
c) Wettbewerbsverfälschung und grenzüberschreitender Bezug . . . . .	161
d) Kultur als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse . . . . .	163
2. Filmförderung als ausdifferenziertes Kulturbeihilfenregime . . . . .	165
3. Faktische „exception culturelle“ im öffentlichen Sektor . . . . .	167
VI. Kulturpolitik der EU zwischen Wirtschaftsgemeinschaft und europäischem Kulturraum . . . . .	168
C. Kultur als Materie des Völkerrechts . . . . .	169
I. Kulturgüterschutz im Kriegsvölkerrecht . . . . .	169
II. Kultureschutz im Friedensvölkerrecht . . . . .	171
1. Schutz materieller Kulturgüter . . . . .	172
a) UNESCO-Welterbekonvention . . . . .	172
b) Europäisches Kulturabkommen . . . . .	175
c) Europäisches Übereinkommen zum Schutz archäologischen Kulturguts . . . . .	176
d) Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes Europas . . . . .	176
e) Pariser Konvention von 1970 . . . . .	177
2. Schutz immaterieller Kulturgüter . . . . .	179

*Drittes Kapitel*

## Instrumente staatlicher Kulturverantwortung

181

<i>A. Kulturentstehungsschutz</i> . . . . .	181
I. Staatliche Kulturveranstaltung . . . . .	182
1. Rechtsform . . . . .	182
2. Recht der Mitbestimmung . . . . .	185
a) Personalvertretungsrecht . . . . .	185
b) Betriebsverfassungsrecht . . . . .	188
II. Direkte staatliche Förderung . . . . .	189
1. Haushaltsrecht . . . . .	190
2. Vergaberecht . . . . .	192
3. Filmförderrecht . . . . .	194
4. Kultur 2007 und Europäische Kulturhauptstadt . . . . .	197
III. Indirekte staatliche Förderung . . . . .	199
1. Indirekte staatliche Förderung im öffentlichen Recht . . . . .	199
a) Steuerrecht . . . . .	200
b) Künstlersozialversicherung . . . . .	202
2. Urheberrecht als zentrales Element indirekter Kulturförderung . . . . .	203
a) Wirtschaftliche Verwertbarkeit als Schöpfungsanreiz . . . . .	204
b) Kulturförderung durch Verwertungsgesellschaften . . . . .	205
IV. Instrumente und Maßstäbe . . . . .	208
1. Freiheitsgewähr und verfassungsrechtlicher Kunstbegriff . . . . .	208
2. Leistungsgewähr und rechtlicher Qualitätsmaßstab . . . . .	210
3. Beschränkung auf künstlerisch relevante Kulturwerke . . . . .	212
<i>B. Kulturerhaltungsschutz</i> . . . . .	213
I. Kulturerhaltungsschutz durch öffentliches Eigentum . . . . .	213
1. Eigentumserwerb durch oder aufgrund Gesetzes . . . . .	214
a) Enteignung . . . . .	214
aa) Notwendigkeit der Enteignung für Substanz und Gestalt eines Denkmals . . . . .	214
bb) Denkmalbegriffe . . . . .	215
cc) Ermessensentscheidung . . . . .	217
b) Schatzregal . . . . .	217
2. Rechtsgeschäftlicher Eigentumserwerb aufgrund gesetzlicher Pflichten . . . . .	218
a) Ablieferungspflichten an Bibliotheken . . . . .	218



b) Denkmalschutzrechtliche Ablieferungspflichten . . . . .	220
c) Denkmalrechtliches Vorkaufsrecht . . . . .	220
d) Regulärer rechtsgeschäftlicher Erwerb . . . . .	222
3. Rechtsfolgen des Eigentumserwerbs . . . . .	225
a) Erhaltungspflichten in Bibliotheksgesetzen . . . . .	225
b) Haushaltsrechtliche Veräußerungsbeschränkungen . . . . .	226
c) Öffentliches Sachenrecht . . . . .	228
4. Archivierung eigener Unterlagen . . . . .	231
II. Kulturerhaltungsschutz bei privatem Eigentum . . . . .	232
1. Denkmalschutzrecht . . . . .	232
2. Steuerrecht . . . . .	234
3. Umwelt- und Planungsrecht . . . . .	235
4. Städtebaulicher Denkmalschutz . . . . .	236
III. Kulturerhaltungsschutz durch Urheberrecht? . . . . .	236
IV. Instrumente und Maßstäbe . . . . .	238
1. Schutz vor allem historisch, aber auch künstlerisch relevanter Kulturwerke . . . . .	238
2. Autonome qualitative Auswahlentscheidung durch staatliche Stellen . . . . .	239
3. Individualbezogener Qualitätsmaßstab im Urheberrecht . . . . .	241
<i>C. Kulturmgebungsschutz . . . . .</i>	<i>242</i>
I. Schutz der territorialen Bindung . . . . .	242
1. Verbringungsschutz im Denkmalschutzrecht . . . . .	243
2. Abwanderungsschutz nach dem Kulturgüterschutzgesetz . . . . .	243
a) Geschützte Güter . . . . .	244
aa) Tatbestandlich erfasste Kulturgüter . . . . .	244
bb) Tatbestandlich erfasste Archive . . . . .	247
cc) Eintragungsverfahren . . . . .	248
b) Ausfuhrgenehmigung . . . . .	249
3. Europäischer Abwanderungsschutz . . . . .	251
II. Schutz der Integrität der Umgebung . . . . .	252
1. Umgebungsschutz im Denkmalschutzrecht . . . . .	252
2. Umgebungsschutz im Bau- und Planungsrecht . . . . .	253
3. Umgebungsschutz durch Urheberrecht . . . . .	254
4. Kein Umgebungsschutz aus Grundrechten . . . . .	255
III. Instrumente und Maßstäbe . . . . .	256
<i>D. Kulturnutzungsschutz . . . . .</i>	<i>257</i>
I. Sicherung des Kulturgenusses . . . . .	258

1. Zugänglichmachung durch staatliche Einrichtungen . . . . .	258
a) Zugang nach Archiv- und Bibliotheksgesetzen . . . . .	259
b) Sonstiger Zugang zu öffentlichen Einrichtungen . . . . .	261
2. Finanzielle Förderung der Zugänglichmachung durch Private . . . . .	262
a) Förderung aufgrund von Haushaltstiteln . . . . .	263
b) Filmförderung für Vorführungen . . . . .	263
3. Rechtliche Förderung des Kulturaustausches: das freie Geleit . . . . .	264
4. Förderung der medialen Vermittlung . . . . .	267
a) Pflichten des privaten Rundfunks . . . . .	267
b) Kulturvermittlung im öffentlichen Rundfunk . . . . .	269
c) Europäische Quote und Beteiligung in Rundfunkräten . . . . .	270
5. Digitale Nutzbarmachung . . . . .	272
a) Digitale Sammlung . . . . .	273
b) Digitalisierung . . . . .	275
II. Sicherung des Kulturmarktes . . . . .	277
1. Abgabenfreistellung im Zoll- und Steuerrecht . . . . .	278
2. Buchpreisbindung . . . . .	279
3. Kulturmarktschutz durch Urheberrecht . . . . .	281
III. Sicherung wissenschaftlicher Aufarbeitung . . . . .	283
IV. Instrumente und Maßstäbe . . . . .	284
<i>E. Qualitative Beurteilungsmaßstäbe . . . . .</i>	<i>285</i>
I. Künstlerischer und historischer Wert . . . . .	286
II. Tatsächlicher und potentieller kultureller Wert . . . . .	287
III. Klassifikation und individuelle Beurteilung . . . . .	289
IV. Zuständigkeits- und Verfahrensfragen . . . . .	292
V. Intensität des Qualitätsbezugs . . . . .	294

### *Viertes Kapitel*

## Begründung staatlicher Kulturverantwortung

295

<i>A. Kultur als staatsfreier Prozess . . . . .</i>	<i>295</i>
<i>B. Funktionen von Kultur im Staatswesen . . . . .</i>	<i>297</i>
I. Kultur als Selbstzweck? . . . . .	297
1. Selbstreferentialität am Beispiel des Kulturgüterschutzes . . . . .	298
2. Das italienische Modell: tutela e valorizzazione . . . . .	299

a) Verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Zielsetzung . . . . .	300
b) Sicherung des Kulturguts . . . . .	301
c) Valorisation des Kulturguts . . . . .	303
d) Nutzung des Kulturguts . . . . .	305
e) Zweck- und Funktionsorientierung im italienischen Recht . . . . .	305
3. Parallele im portugiesischen Recht: <i>protecção e valorização</i> . . . . .	306
4. Übertragung auf öffentliches Kulturrecht: Schutz, Förderung und Wertschöpfung . . . . .	307
II. Die individuell-geistige Funktion von Kultur . . . . .	308
1. Die identitätstiftend-bewahrende geistige Funktion . . . . .	309
2. Die kommunikativ-schöpferische geistige Funktion . . . . .	311
III. Die kollektiv-politische Funktion von Kultur . . . . .	312
1. Die integrative politische Funktion . . . . .	313
2. Die repräsentative politische Funktion . . . . .	314
IV. Die wirtschaftliche Funktion von Kultur . . . . .	315
V. Valorisation und Entwicklungsbezug . . . . .	316
<i>C. Zuordnungsfähigkeit von Kultur und Staat</i> . . . . .	317
I. Nationale und internationale Zuordnung von Kultur . . . . .	317
1. Das Konzept national wertvollen Kulturguts . . . . .	317
2. Das Konzept des kulturellen Erbes der Menschheit . . . . .	320
II. Kulturelle Zuordnung und Drei-Elementen-Lehre . . . . .	322
1. Zuordnung von Kultur an das Staatsgebiet . . . . .	323
2. Zuordnung von Kultur an das Staatsvolk . . . . .	324
3. Zuordnung von Kultur an die Staatsgewalt . . . . .	325
<i>D. Funktionserfüllung durch Instrumentenwahl</i> . . . . .	326
I. Aktive Funktionserfüllung durch staatliche Intervention . . . . .	327
1. Die identitätsstiftend-bewahrende geistige Funktion . . . . .	327
a) Kulturerhaltung und Kulturnutzung als funktionale Einheit . . . . .	327
b) Kulturumgebungsschutz als Schutz des Interpretationskontextes . . . . .	328
c) Keine Identitätsstiftung durch Kulturentstehung . . . . .	330
2. Die kommunikativ-schöpferische geistige Funktion . . . . .	330
3. Die kollektiv- politische Funktion von Kultur . . . . .	331
a) Integration durch Erhalt, Nutzung und Umgebungsschutz . . . . .	331

b) Politische Integration und Abwanderungsschutz . . . . .	331
c) Umfassende Repräsentationsinstrumente . . . . .	333
4. Die wirtschaftliche Funktion von Kultur . . . . .	334
II. Passive Funktionserfüllung durch Nichtintervention . . . . .	334
<i>E. Funktionserfüllung und nationale Bindung . . . . .</i>	<i>336</i>
I. Notwendige Bindung zur Erfüllung der politischen Funktion . . . . .	337
II. Nationale Bindung der wirtschaftlichen Funktion . . . . .	338
III. Fehlende staatliche Bindung der geistigen Funktion . . . . .	338
IV. Komplexes Stufenverhältnis . . . . .	340
<i>F. Widerstreitende Zielsetzungen . . . . .</i>	<i>342</i>
I. Tatsächliche Konfliktpotentiale . . . . .	342
II. Politisch aufzulösender Konflikt in der Funktionserfüllung . . . . .	343
III. Funktional aufzulösender Konflikt in der Instrumentenwahl . . . . .	344
<i>G. Funktionserfüllung und qualitative Maßstäbe . . . . .</i>	<i>344</i>
I. Künstlerischer und historischer kultureller Wert . . . . .	345
II. Tatsächlicher und potentieller kultureller Wert . . . . .	345
III. Klassifikation und individuelle Beurteilung . . . . .	346
IV. Zuständigkeits- und Verfahrensfragen . . . . .	347
V. Intensität des Qualitätsbezugs . . . . .	347
VI. Funktionalisierung vs. Freiheitsentfaltung . . . . .	348

### *Fünftes Kapitel*

## Kultur als Gegenstand des Verwaltungsrechts

349

<i>A. Kulturverwaltung im System des besonderen Verwaltungsrechts . . . . .</i>	<i>349</i>
I. Abgrenzungen zum Zivilrecht: Urheberrecht und Kultur- verwaltungsrecht als Auffangordnungen . . . . .	350
1. Verwertungsgesellschaften zwischen kollektiver Wahrnehmung individueller Interessen und Gemeinwohl . . . . .	350
a) Besondere Organisationsvorschriften . . . . .	351
b) Besondere Befugnisse und Aufgaben . . . . .	353
c) Wahrnehmung öffentlicher Interessen . . . . .	354
2. Kulturverwaltungsrecht und Urheberrecht als wechselseitige Auffangordnungen . . . . .	354

a)	Auffangrelationen zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht . . . . .	355
b)	Wechselseitiges Auffangen zwischen Marktkonformität und staatlicher Qualitätsauswahl . . . . .	356
aa)	Auffangfunktion des Urheberrechts für das Kulturverwaltungsrecht . . . . .	357
bb)	Auffangfunktion des Kulturverwaltungsrechts für das Urheberrecht . . . . .	358
c)	Parallelführungen jenseits von Qualitätsauswahl . . . . .	359
II.	Kulturverwaltung zwischen Ordnungs-, Leistungs- und Gewährleistungsverwaltung . . . . .	360
1.	Aspekte der Leistungsverwaltung im Kulturentstehungs- und -nutzungsschutz . . . . .	361
a)	Kategorien der Leistungsverwaltung . . . . .	361
b)	Kulturverwaltungsrechtliche Leistungselemente . . . . .	362
2.	Aspekte der Ordnungsverwaltung im Kulturerhaltungs- und -umgebungsschutz . . . . .	364
3.	Keine Elemente der Bedarfsverwaltung . . . . .	365
4.	Neuere Elemente der Kategorisierung: Kulturverwaltung als lenkende Verwaltung? . . . . .	365
5.	Kulturverwaltung als geistige Ressourcenschaffung, -verteilung und -verwaltung . . . . .	367
III.	Strukturelle Abgrenzungen zu anderen Referenzgebieten . . . . .	368
1.	Kulturverwaltung und Wissenschaftsverwaltung . . . . .	369
a)	Strukturprinzipien und Regelungsansätze . . . . .	370
b)	Strukturelle Unterschiede zur Kulturverwaltung . . . . .	371
aa)	Unterschiedliche Strukturen der geistigen Ressourcen . . . . .	372
bb)	Unvollständige Erfassung durch spezifische Grundrechte . . . . .	373
cc)	Spannungsfeld zwischen Ressourcengenerierung und -erhaltung . . . . .	375
2.	Kulturverwaltung und Medienverwaltung . . . . .	376
a)	Strukturprinzipien und Regelungsansätze . . . . .	376
b)	Strukturelle Unterschiede zur Kulturverwaltung . . . . .	378
aa)	Unterschiedliche Neutralitätsmaßstäbe . . . . .	379
bb)	Fehlende Ressourcenknappheit . . . . .	380
cc)	Fehlender Ressourcenerhalt . . . . .	382
3.	Kulturverwaltung und Wirtschaftsverwaltung . . . . .	382
4.	Strukturmerkmale der Kulturverwaltung . . . . .	384

<i>B. Strukturfragmente gegenwärtiger Kulturverwaltung</i> . . . . .	384
I. Handlungsformen . . . . .	384
1. Verwaltungsakt . . . . .	385
a) Verwaltungsakte als Handlungsinstrumente . . . . .	385
b) Erscheinungsformen im Kulturverwaltungsrecht . . . . .	387
aa) Verfügungen im Kulturerhaltungs- und - umgebungsschutz . . . . .	387
bb) Gestattung und Versagung als Spiegelbild der Verfügung . . . . .	390
cc) Gewährungen im Kulturentstehungs- und -nutzungsschutz . . . . .	391
dd) Entscheidungen als Querschnittsinstrumente ohne Qualitätsbezug . . . . .	393
c) Parallele Handlungsform im Unionsrecht: der Finanzhilfebeschluss . . . . .	394
2. Verwaltungsvertrag . . . . .	395
a) Verwaltungsvertrag nach § 54 VwVfG . . . . .	395
aa) Gleichrangigkeitsverhältnis als Ziel der Instrumentenwahl . . . . .	396
bb) Erscheinungsformen im Kulturverwaltungsrecht . . . . .	397
b) Parallele Handlungsform im Europarecht: die Finanzierungsvereinbarung . . . . .	399
3. Plan . . . . .	399
4. Schlichtes Verwaltungshandeln . . . . .	400
a) Fallgruppen schlichten Verwaltungshandelns . . . . .	401
b) Erscheinungsformen im Kulturverwaltungsrecht . . . . .	401
5. Handeln in Privatrechtsform . . . . .	404
II. Organisationsformen . . . . .	405
1. Funktionen von Verwaltungsorganisation . . . . .	406
2. Öffentlich-rechtlich verfasste mittelbare und unmittelbare Staatsverwaltung . . . . .	408
a) Allgemeine hierarchische Verwaltung . . . . .	408
aa) Verwaltungstätigkeit der obersten hierarchischen Ebene . . . . .	409
bb) Obligatorische Verwaltung durch nachgeordnete hierarchische Ebenen . . . . .	410
cc) Fakultative Verwaltung durch nachgeordnete hierarchische Ebenen . . . . .	412
b) Mittelbare Staatsverwaltung durch juristische Personen des öffentlichen Rechts . . . . .	413
aa) Obligatorische mittelbare Staatsverwaltung . . . . .	413

bb) Mittelbare Staatsverwaltung im Rahmen der Organisationsformenwahl . . . . .	414
3. Organisationsprivatisierung . . . . .	416
4. Intermediäre Einrichtungen . . . . .	417
5. Institutional choice . . . . .	419
a) Verfassungsrechtlich determinierte Organisationswahl	419
b) Institutional choice durch einheitliche gesetzgeberische Organisationsentscheidung . . . . .	420
aa) Übertragung an oberste Landes- bzw. Bundesbehörden . . . . .	420
bb) Einbindung in mehrstufigen hierarchischen Aufbau	421
c) Institutional choice im Rahmen echter Organisationskonkurrenz . . . . .	422
aa) Übertragung privatwirtschaftlicher Handlungslogik . . . . .	422
bb) Privatisierung von Qualitätsauswahlentscheidungen	423
cc) Verschleierung von Kompetenzüberschreitungen . .	425
dd) Demokratische Legitimation und gesetzliche Steuerungsfähigkeit bei öffentlich-rechtlicher Organisationsform . . . . .	426
III. Verfahrensformen . . . . .	427
1. Verfahrensrechtlich zu bewältigende Grundrechtskonstellationen . . . . .	428
a) Kulturwerkspezifische Grundrechtskonstellation durch Förder- und Auswahlentscheidungen . . . . .	428
b) Nicht kulturwerkspezifische Eingriffskonstellationen . .	429
2. Beteiligung, Partizipation und Selbstbewertung . . . . .	430
a) Grundformen von Partizipation und Beteiligung . . . . .	430
b) Informationsverschaffung durch reine Sachverständigengremien . . . . .	431
c) Gemischte Gremien von Sachverständigen und Vertretern von Grundrechtsberechtigten . . . . .	434
d) Selbstbewertung als Form der Selbstregulierung . . . . .	435
3. Legitimationserfordernisse . . . . .	436
a) Organisatorisch-personelle Legitimation . . . . .	437
b) Sachlich-inhaltliche Legitimation . . . . .	438
IV. Entscheidungsinhalte jenseits gesetzlicher Steuerung . . . . .	441
1. Inhaltliche Entscheidungsmaßstäbe . . . . .	441
2. Grundrechtliches Konfliktpotential . . . . .	442
3. Kulturelles Neutralitätsgebot . . . . .	444
4. Funktionserfüllung als Entscheidungsmaßstab . . . . .	447
V. Personales Steuerungsdreieck und Netzwerkstruktur . . . . .	448

1. Staat, Kulturschaffende und Kulturvermittler . . . . .	448
2. Netzwerkstruktur durch verstärkten privaten Steuerungsanteil . . . . .	450
VI. Fehlende übergreifende Steuerungs idee . . . . .	451
<i>C. Weiterentwicklung der Kulturverwaltung . . . . .</i>	<i>453</i>
I. Musealisierung . . . . .	453
II. Kommerzialisierung . . . . .	455
III. Globalisierung . . . . .	455
IV. Digitalisierung . . . . .	457
 Zusammenfassung in Thesen . . . . .	 459
Anhänge . . . . .	471
Anhang 1: Empfehlung der Kultusministerkonferenz für Eintragungen in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes und das Verzeichnis national wertvoller Archive nach dem Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung . . .	471
Anhang 2: Vermerk des Bundesinnenministeriums über die Sammlung zeitgenössischer Kunst der Bundesrepublik Deutschland . .	474
Anhang 3: Auszug aus dem Codice dei Beni Culturali (eigene Übersetzung) . . . . .	478
Anhang 4: Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der Stiftung Preußischer Kulturbesitz . . . . .	480
Anhang 5: Verwaltungs- und Finanzabkommen über die Errichtung und den Betrieb der Deutschen Digitalen Bibliothek (DDB)	482
Anhang 6: Gesellschaftsvertrag der „Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland – Gesellschaft mit beschränkter Haftung“ . . . . .	488
Anhang 7: Satzung der Kulturstiftung des Bundes . . . . .	493
 Literaturverzeichnis . . . . .	 501
Sachverzeichnis . . . . .	541