

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsübersicht . . . . .	VII
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXXV
 Einleitung. Kultur in Staat und Recht . . . . .	 1
<b>A. Die Vielschichtigkeit des Kulturbegriffs . . . . .</b>	<b>2</b>
I. Kultur als Alltagsbegriff . . . . .	2
II. Kultur als Begriff in der Wissenschaft . . . . .	4
1. Der Kulturbegriff als Spektrum zwischen engem und weitem Verständnis . . . . .	5
a) Der enge Kulturbegriff . . . . .	5
b) Der weite Kulturbegriff . . . . .	7
2. Die Frage der Definitionshoheit . . . . .	10
3. Inhaltliche Korrektive des weiten Kulturbegriffs . . . . .	11
a) Der Qualitätsanspruch als zentrale inhaltliche Maßgabe . . . . .	12
b) Die Gebote der Offenheit und der Pluralität . . . . .	13
4. Zwischenfazit . . . . .	14
III. Kultur und Politik . . . . .	15
<b>B. Kultur und Recht . . . . .</b>	<b>18</b>
I. Das Bedürfnis rechtlicher Normierung im Bereich der Kultur . . . . .	19
II. Versuche rechtlicher Normierung . . . . .	21
1. Die internationale Dimension . . . . .	21
2. Die Dimension des deutschen Rechts . . . . .	22
III. Die Grenzen rechtlicher Definitions- und Regelungsmacht . . . . .	24
<b>C. Zielsetzung und Grenzen der Untersuchung . . . . .</b>	<b>25</b>
I. Grenzen in kulturthematischer Hinsicht . . . . .	26
II. Grenzen in rechtlicher Hinsicht . . . . .	27
III. Gang der Untersuchung . . . . .	29

1. Kapitel. Kultur als Staatsziel . . . . .	31
A. <i>Die allgemeine Kulturstaatsdebatte</i> . . . . .	33
I. Die Kulturstaatskonzeption im Sinne E.R. Hubers . . . . .	34
II. Das kulturverfassungsrechtliche Modell im Sinne P. Häberles . . . . .	35
III. Der kulturverwaltungsrechtliche Ansatz Th. Oppermanns . . . .	36
IV. Die aktuelle Bedeutung der Debatte . . . . .	37
B. <i>Die Verankerung der Kultur in den Verfassungen von Bund und     Ländern</i> . . . . .	38
I. Kulturstaatsklauseln in Bund und Ländern . . . . .	40
1. Terminologie . . . . .	40
a) Programmsätze . . . . .	40
b) Staatsstrukturnormen, Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsaufträge . . . . .	40
c) Soziale Grundrechte . . . . .	42
d) Einrichtungsgarantien . . . . .	43
2. Der kulturell relevanten Gehalt der Staatsziel- bestimmungen des Grundgesetzes . . . . .	44
3. »Kulturstaatlichkeit« als Staatsstrukturnorm in den Verfassungen der Länder . . . . .	46
a) Die Bayerische Verfassung . . . . .	46
b) Die Sächsische Verfassung . . . . .	48
c) Die Brandenburgische Verfassung . . . . .	49
d) Die übrigen Landesverfassungen . . . . .	49
II. Allgemeine Kulturförderpflichten der öffentlichen Hände . . . .	51
1. Förderpflichten aufgrund des Grundgesetzes . . . . .	51
a) Die objektivrechtliche Dimension der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit . . . . .	52
aa) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungs- gerichts . . . . .	52
bb) Die sachliche Rechtfertigung einer staatlichen Förderverpflichtung . . . . .	53
b) Die doppelte Bedeutung des Gedankens der Kulturstaat- lichkeit . . . . .	56
2. Förderpflichten in den Landesverfassungen . . . . .	57
a) Allgemeine Förderpflichten . . . . .	58
b) Der Bezugspunkt der Förderpflicht . . . . .	59
aa) Kultur, kulturelles Schaffen, kulturelle Betätigung . . . . .	59
bb) Kunst und Wissenschaft . . . . .	60
3. Inhalt und Grenzen der Förderpflicht . . . . .	61
a) Förderung, Schutz und Pflege . . . . .	61

b) Ausgestaltung und Grenzen der Förderung . . . . .	63
aa) Staatliche Gestaltungsspielräume . . . . .	63
bb) Der Vorbehalt des Möglichen . . . . .	64
cc) Konkrete Vorgaben der Verfassungen als Grenzen der Gestaltungsfreiheit . . . . .	66
dd) Die Auswahl der Förderungsempfänger . . . . .	69
4. Adressaten . . . . .	70
5. Fazit: Rechtliche Wirkungskraft der allgemeinen Kulturförderbestimmungen . . . . .	72
III. Spezielle kulturbezogene Sachbereiche in den Landes- verfassungen . . . . .	74
1. Denkmalschutz . . . . .	75
a) Reichweite des Schutzes . . . . .	75
b) Inhaltliche Anforderungen an die einfachgesetzliche Ausgestaltung . . . . .	76
c) Adressaten . . . . .	78
d) Rechtlicher Gehalt . . . . .	79
2. Schutz der traditionellen Sprachen und der kulturellen Identität von Minderheiten . . . . .	80
a) Der Regelungsverzicht im Grundgesetz . . . . .	80
b) Der Schutz von Regionalsprachen in den Landes- verfassungen . . . . .	81
c) Schutz der kulturellen Identität nationaler Minderheiten . . . . .	82
aa) Schleswig-Holstein . . . . .	84
bb) Sachsen . . . . .	85
cc) Brandenburg . . . . .	86
d) Objektives Verfassungsrecht oder subjektive Rechtspositionen? . . . . .	87
aa) Regionalsprachen . . . . .	88
bb) Minderheitenschutz . . . . .	89
IV. Verfassungsrechtliche Verankerung von Bildung und Erziehungszielen . . . . .	92
1. Die Verankerung der Bildung im Grundgesetz . . . . .	92
2. Bildung und Erziehung in den Landesverfassungen . . . . .	94
a) Bildung als Verfassungsauftrag . . . . .	95
b) Allgemeine materielle Erziehungsziele . . . . .	97
aa) Die Verfassungen der alten Bundesrepublik . . . . .	98
bb) Die Verfassungen der neuen Länder . . . . .	100
c) Spezielle kulturbezogene Erziehungsziele . . . . .	100
d) Rechtlicher Gehalt der Verfassungsbestimmungen . . . . .	102
aa) Spezielle Staatszielbestimmungen . . . . .	102
bb) Institutionelle Garantien . . . . .	105
cc) Reichweite der Bindung des Gesetzgebers . . . . .	106

V. Gemeinsame Inhalte der Kulturstaatsziele in vergleichender Betrachtung . . . . .	107
1. Allgemeine Schutz- und Förderpflicht . . . . .	107
2. Die Rolle des Denkmalschutzes als kulturverfassungsrechtliches Spezialgebiet . . . . .	108
3. Bildung und Erziehungsziele . . . . .	108
4. Minderheitenrechte . . . . .	108
VI. Beziehungen der kulturverfassungsrechtlichen Aufgabennormen zu anderen Verfassungsbestimmungen . . . . .	109
1. Das allgemeine Verhältnis zwischen Grundgesetz und Landesverfassungsrecht . . . . .	110
a) Das Selbstverständnis der Landesverfassungen . . . . .	110
b) Die Vorgaben des Grundgesetzes . . . . .	111
c) Wechselseitige Beeinflussungen zwischen Grundgesetz und Landesverfassungen . . . . .	112
2. Inhaltliche Beeinflussung von grundgesetzlichen Verfassungsnormen durch kulturverfassungsrechtliche Bestimmungen der Länder . . . . .	113
a) Der Aspekt der Kunst- und Kulturförderung . . . . .	113
b) Kulturrechtliche Aspekte des Sozialstaatsprinzips . . . . .	115
aa) Strukturelle und inhaltliche Verwandtschaft zwischen Kultur- und Sozialstaatsprinzip . . . . .	116
bb) Die kulturelle Dimension eines Mindestmaßes an gesellschaftlicher Teilhabe . . . . .	118
cc) Der Aspekt der kulturellen Bildung . . . . .	120
dd) Grenzen und Mindestgarantien . . . . .	122
c) Die Inkorporierung von Erziehungszielen in das Schulverfassungsrecht . . . . .	124
3. Konflikte des Kulturverfassungsrechts mit anderen Verfassungsnormen . . . . .	125
a) Direkte und indirekte Konflikte zwischen unterschiedlichen Staatszielen . . . . .	126
b) Abstrakte Grenzlinien als Lösungsvorgaben des Verfassungsrechts . . . . .	127
aa) Grundgesetz und Landesverfassungsrecht . . . . .	127
bb) Schonender Ausgleich und Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers . . . . .	128
C. Fazit . . . . .	129
I. Das positivrechtliche Schwergewicht des Landesverfassungsrechts . . . . .	129
II. Die derzeitige Verankerung der Kultur als Staatsziel im Grundgesetz . . . . .	130

III. Möglichkeiten und Grenzen der Steuerungskraft des objektiven Kulturverfassungsrechts . . . . .	131
2. Kapitel. Grundrechtliche Dimensionen des Kulturrechts . . . .	133
A. <i>Überblick über die zentral betroffenen Grundrechte und Grundrechtskonkurrenzen</i> . . . . .	135
I. Bundesverfassungsrecht . . . . .	136
1. Kunst- und Wissenschaftsfreiheit . . . . .	136
2. Meinungs- und Informationsfreiheit . . . . .	137
3. Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit . . . . .	138
4. Religionsfreiheit . . . . .	139
5. Erziehung und Bildung . . . . .	141
a) Elterliches Erziehungsrecht und Privatschulgarantie . . .	141
b) Berufsfreiheit . . . . .	142
aa) Berufliche Bildung und Berufswahlfreiheit . . . . .	142
bb) Freiheit der Berufsausübung als wirtschaftliche Basis . . . . .	143
c) Recht auf Bildung . . . . .	144
aa) Art. 2 Abs. 1 GG als Anknüpfungspunkt . . . . .	144
bb) Thematische Reichweite und Gewährleistungsgehalt . . . . .	145
6. Grundrechte als Rahmengestaltung kultureller Tätigkeit . . .	146
a) Die Vereinigungsfreiheit . . . . .	147
b) Das Eigentumsrecht . . . . .	148
c) Der allgemeine Gleichheitssatz . . . . .	148
aa) Die anspruchsbegründende Funktion . . . . .	148
bb) Sachliche Grenzen der Gleichbehandlung . . . . .	149
II. Landesverfassungsrecht . . . . .	151
1. Die Verankerung von Grundrechten in den Landesverfassungen . . . . .	152
2. Kulturbezogene Grundrechte . . . . .	153
a) Kunst und Wissenschaft . . . . .	153
b) Religionsfreiheit . . . . .	154
c) Bildung und Erziehung . . . . .	155
aa) Elternrecht und Privatschulgarantie . . . . .	155
bb) Recht auf Bildung und Garantie der Chancengleichheit . . . . .	157
d) Minderheitenschutz . . . . .	159
e) Besondere Grundrechtsbestimmungen der Landesverfassungen . . . . .	159
III. Verhältnis zwischen Bundes- und Landesgrundrechten . . . . .	160
1. Rechtliche Beziehungen . . . . .	160
2. Wechselseitige Beeinflussungen . . . . .	163

<i>B. Der Gehalt der grundrechtlichen Gewährleistungen im Kulturrecht</i>	164
I. Abwehrrechte	164
1. Kunst- und Wissenschaftsfreiheit	165
a) Unmittelbare und mittelbare Eingriffe	166
b) Gebote der Staatsferne und Neutralität	167
c) Binnenwirkung in kulturellen Einrichtungen	170
2. Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit	171
3. Religionsfreiheit	173
4. Der Bereich von Bildung und Erziehung	174
II. Grundrechte als Leistungs- und Teilhabeansprüche	175
1. Leistungsansprüche auf staatliche Förderung	176
a) Verankerung im Grundgesetz	177
b) Verankerung in den Landesverfassungen	178
2. Teilhabeansprüche im Bereich der Kulturförderung	179
a) Verankerung im Grundgesetz	180
aa) Die Privatschulförderung	180
bb) Ansprüche im Bereich Kunst und Kultur	180
(1) Anspruchsberechtigte	182
(2) Anspruchsinhalt	184
(3) Grenzen des Teilhabeanspruchs	184
b) Verankerung in den Landesverfassungen	186
aa) Die Begründung landesverfassungsrechtlicher Teilhabeansprüche auf Kulturförderung	186
bb) Anspruchsinhalt und -grenzen	187
3. Teilhabe am kulturellen Leben	188
a) Verankerung im Grundgesetz	189
aa) Recht auf Bildung	189
bb) Sonstige kulturelle Teilhabe	190
cc) Verbleibende Gestaltungsspielräume des Staates	192
b) Verankerung in den Landesverfassungen	194
aa) Spezielle landesrechtliche Teilhabegründrechte	194
bb) Teilhaberechte aus kulturbezogenem objektivem Verfassungsrecht und allgemeinem Gleichheitssatz	195
(1) Recht auf Bildung	195
(2) Allgemeine Teilhabe am kulturellen Leben	196
cc) Programmatische Ergänzungen in einzelnen Landes- verfassungen	197
4. Zwischenfazit	198
<i>C. Grundrechtskollisionen</i>	200
I. Kulturrechtsinterne Konfliktlagen	201
1. Kollisionen im Bereich der Grundrechte untereinander	201

2. Kollisionen zwischen Grundrechten und objektivem Verfassungsrecht . . . . .	203
a) Kollisionen im Bereich der Kunstfreiheit . . . . .	203
b) Kollisionen im Bereich Bildung und Erziehung . . . . .	204
3. Die Vielschichtigkeit der Zielsetzungen des Kulturverfassungsrechts . . . . .	208
II. Konfliktlagen zwischen kulturspezifischen und anderen Verfassungsrechtspositionen . . . . .	209
1. Konflikte zwischen kulturspezifischen Grundrechten und sonstigem Verfassungsrecht . . . . .	209
a) Kunstfreiheit . . . . .	209
b) Wissenschaftsfreiheit . . . . .	211
c) Religionsfreiheit . . . . .	212
2. Konflikte zwischen kulturrelevanten objektiven Verfassungswerten und sonstigen Grundrechten . . . . .	212
3. Die Bedeutung kulturverfassungsrechtlicher Rechtspositionen im Gefüge der Verfassungsordnung . . . . .	214
D. Fazit . . . . .	215
I. Der abwehrrechtliche Kern kulturentlicher Grundrechtsgarantien . . . . .	216
II. Die teilhaberechtlichen Aspekte des Kulturverfassungsrechts . . . . .	216
III. Divergenz der Zielrichtungen und materielle Durchsetzungskraft . . . . .	217
3. Kapitel. Kompetenzfragen des Kulturrechts in der deutschen Verfassungsrechtsordnung . . . . .	219
A. Die Grundlagen der kulturverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung . . . . .	220
I. Die verfassungsrechtlichen Basisparameter der Kompetenzordnung . . . . .	222
1. Das Bundesstaatsprinzip . . . . .	222
2. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	224
3. Die Sicherung des Grundrechtsschutzes . . . . .	228
4. Fazit . . . . .	229
II. Handlungsformen und Kompetenzerfordernisse . . . . .	230
1. Gesetzgebung . . . . .	230
2. Völker- und staatsvertragliches Handeln . . . . .	231
3. Verwaltung und Finanzierung im Kulturbereich . . . . .	233
a) Eingriffsverwaltung . . . . .	233
b) Leistungsverwaltung und Finanzierung . . . . .	234

III. Allgemeine Fragen der Kompetenzverteilung im Kulturbereich . . . . .	236
1. Die Beziehungen zwischen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen . . . . .	236
2. Geschriebene und ungeschriebene Kompetenzen . . . . .	237
a) Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen . . . . .	237
b) Annexkompetenzen und Zuständigkeiten kraft Sachzusammenhangs . . . . .	239
c) Kompetenzen kraft Natur der Sache . . . . .	239
aa) Die Voraussetzungen einer Kompetenz kraft Natur der Sache . . . . .	240
bb) Die Anwendung im Kulturverfassungsrecht . . . . .	241
(1) Die Kooperation der Länder als Alternative zu einer Bundeskompetenz . . . . .	241
(2) Die differenzierende Auslegung bei Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen . . . . .	246
(3) Der Maßstab des Bundesstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 1 GG . . . . .	247
B. Die kulturverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung im Einzelnen . . . . .	248
I. Geschriebene und ungeschriebene Kompetenzgrundlagen . . . . .	248
1. Landeskompetenzen . . . . .	248
2. Bundeskompetenzen im Kulturbereich . . . . .	250
a) Die auswärtige Kulturpolitik . . . . .	250
aa) Die Zuständigkeit des Bundes nach innen und nach außen . . . . .	254
bb) Die Problematik des Art. 32 Abs. 3 GG . . . . .	257
(1) Die Bedeutung der Lindauer Absprache im Kulturbereich . . . . .	258
(2) Transformationskompetenz und Bundestreue . . . . .	260
(3) Besonderheiten bei Verwaltungsabkommen . . . . .	262
b) Spezielle bereichsspezifische Zuständigkeiten im Kulturrecht . . . . .	263
aa) Kulturgüterschutz . . . . .	263
bb) Kriegsfolgen und Angelegenheiten der Vertriebenen . . . . .	264
cc) Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz . . . . .	266
(1) Entstehung und Funktion der Stiftung Preußischer Kulturbesitz . . . . .	267
(2) Finanzierung . . . . .	269
(3) Die heutige Rolle der Stiftung in der Kulturverwaltung . . . . .	270



dd) Hauptstadtkulturförderung	271
(1) Inhalt und Grenzen der Repräsentation des Gesamtstaates	272
(2) Die rechtliche Verankerung der Repräsentation des Bundes in der Hauptstadt	274
(3) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Hauptstadtkulturförderung	276
(4) Anwendungsfälle	278
(a) Kulturelle Aktivitäten des Bundes in Berlin	278
(b) Zulässige Repräsentationsmaßnahmen	280
(c) Grenzfälle	282
c) Bildung und Forschung	284
d) Landschaftsschutz	287
e) Kompetenzen im Wirtschafts- und Sozialrecht	287
aa) Warenverkehrsfreiheit	288
bb) Recht der Wirtschaft – insbesondere die Filmförderung	288
cc) Gewerblicher Rechtsschutz, Urheber- und Verlagsrecht	292
dd) Sozialrecht	292
ee) Steuerrecht	293
f) Ungeschriebene Kompetenzen	293
aa) Abreden über die Kompetenzabgrenzung	293
bb) Annexzuständigkeiten und Zuständigkeiten kraft Sachzusammenhangs	295
cc) Ungeschriebene Kompetenzen kraft Natur der Sache	296
(1) Fördermaßnahmen aus Gründen gesamtstaatlicher Repräsentation	297
(a) Die bundesstaatliche Grundsatzfrage	297
(b) Anwendungsfälle	299
(2) Die Förderung der Region Bonn	303
(3) Die Sonderregelungen des Einigungsvertrags	305
(a) Der Inhalt des Art. 35 EV	306
(b) Die Norm als Ausdruck einer Bundeskompetenz kraft Natur der Sache	308
(c) Die Bedeutung der Norm als Bundesaufgabe	310
3. Die kommunalverfassungsrechtliche Dimension der Kompetenzverteilung	311
a) Die kompetenzbegrenzende Wirkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	311
b) Kommunale Kulturarbeit als freiwillige oder pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe	312

aa) Die allgemeinen Grundsätze für die Rechtslage in der Mehrzahl der Bundesländer . . . . .	312
bb) Der Sonderfall des Sächsischen Kulturraum- gesetzes . . . . .	315
II. Die Problematik der Mischverwaltung und Mischfinanzierung . . . . .	317
1. Das grundsätzliche Verbot der Mischverwaltung und Mischfinanzierung . . . . .	317
2. Ausdrücklich zugelassene Mischverwaltungstatbestände im Kulturverfassungsrecht . . . . .	321
a) Forschungsförderung nach Art. 91b GG . . . . .	321
b) Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz . . . . .	324
c) Allgemeine Strukturförderung nach Art. 91a GG . . . . .	324
3. Ausdrücklich zugelassene Mischfinanzierungstatbestände im Kulturbereich . . . . .	325
a) Die verfassungsrechtliche Grundentscheidung . . . . .	325
b) Durchbrechungen . . . . .	326
4. Kriterien für ungeschriebene Mischverwaltungs- und -finanzierungskompetenzen . . . . .	328
5. Anwendungsfälle im Kulturrecht . . . . .	329
a) Getrennte behördliche Zuständigkeiten . . . . .	329
b) Rein beratende Kooperation . . . . .	330
c) Gemeinsame Einrichtungen . . . . .	330
d) Gemeinsame Projektfinanzierung . . . . .	332
e) Bezuschussung von Einrichtungen des anderen Verwaltungsträgers . . . . .	332
f) Art. 35 Abs. 7 EV . . . . .	334
C. <i>Fazit</i> . . . . .	334
I. Die schwache Aussagekraft des Begriffs der »Kulturhoheit der Länder« . . . . .	335
II. Die gewachsene Bedeutung der Bundeszuständigkeiten im Kulturbereich . . . . .	337
III. Parallele Zuständigkeiten und Kooperationsmöglichkeiten . . . . .	338
4. Kapitel. Das Recht der Kulturförderung . . . . .	341
A. <i>Die Akteure der Kulturförderung</i> . . . . .	342
I. Kulturförderung durch Private . . . . .	342
II. Öffentliche Kulturförderung . . . . .	346
1. Die Vielzahl der Akteure . . . . .	347
2. Kommunale Kulturförderung . . . . .	348
3. Förderung auf der Ebene der Länder . . . . .	349
4. Bundesweite Förderung . . . . .	349

5. Kulturförderung auf Ebene der Europäischen Union . . . .	350
6. Kooperationen . . . . .	354
<b>B. Unterschiedliche Erscheinungsformen der staatlichen Kulturförderung . . . . .</b>	<b>355</b>
I. Direkte Kulturförderung . . . . .	356
1. Individuell-punktueller Fördermaßnahmen . . . . .	356
a) Projektförderung . . . . .	356
b) Preise und Stipendien . . . . .	357
2. Institutionelle Förderung . . . . .	359
a) Bezuschussung fremder kultureller Einrichtungen . . . .	359
b) Institutionalisierte Förderprogramme . . . . .	361
3. Rechtstechnische Umsetzung . . . . .	362
II. Indirekte bzw. mittelbare Kulturförderung . . . . .	363
1. Kulturelle Basisförderung . . . . .	363
a) Verlags- und Urheberrecht . . . . .	364
b) Arbeits- und sozialrechtliche Absicherung . . . . .	366
aa) Arbeitsrechtliche Normen, insbesondere das Bühnenarbeitsrecht . . . . .	366
bb) Sozialversicherungsrecht . . . . .	366
cc) Insbesondere die Künstlersozialversicherung . . . . .	367
(1) Regelungsgehalt . . . . .	367
(2) Finanzierung . . . . .	368
(3) Verfassungsrechtliche Beurteilung der Künstlersozial- abgabe . . . . .	368
c) Ehrensold und Deutsche Künstlerhilfe . . . . .	369
2. Anreiz- bzw. Rahmenförderung . . . . .	370
<b>C. Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen der Kulturförderung . . . . .</b>	<b>373</b>
I. Rechtliche Grundlagen der Kulturförderung und gerichtliche Kontrollmöglichkeiten . . . . .	374
1. Die materiellen Gebote der Kulturförderung und der Nichtidentifikation als verfassungsrechtliche Rahmen- prinzipien . . . . .	374
a) Schwierigkeiten bei der Definition abstrakter Förderkriterien . . . . .	375
b) Der Aspekt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit . . . .	377
c) Der Sonderfall staatlicher Repräsentation . . . . .	378
2. Die verwaltungsrechtliche Umsetzung der Entscheidung und ihre gerichtliche Kontrolle . . . . .	379
a) Der verwaltungsverfahrenrechtliche Rahmen der Förderentscheidung . . . . .	379
b) Die Rückwirkung der verfassungsrechtlichen Vorgaben auf die gerichtliche Kontrolle . . . . .	382

II. Das Erfordernis einer gesetzlichen Rechtsgrundlage als grundrechtliche Rahmenvorgabe . . . . .	384
1. Grundrechte und Konkurrentenschutz . . . . .	384
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben . . . . .	386
3. Die Entbehrlichkeit flächendeckender gesetzlicher Grundlagen . . . . .	388
III. Möglichkeiten einer verwaltungsorganisatorischen Auslagerung von Förderentscheidungen . . . . .	391
1. Die Einschaltung dritter Stellen in der Praxis . . . . .	392
a) Interne Auslagerung innerhalb der Verwaltung . . . . .	392
b) Auslagerung an private Einrichtungen . . . . .	393
2. Die Zulässigkeit einer Auslagerung von Förder- entscheidungen . . . . .	395
a) Die verwaltungsorganisatorische Einordnung der Tätigkeit Privater . . . . .	395
b) Legitimation und verfassungsrechtliche Bindungen . . . . .	397
aa) Legitimation . . . . .	397
bb) Grundrechtliche Bindungen und Konflikte . . . . .	401
3. Grundrechtlicher Zwang zur Auslagerung? . . . . .	402
a) Grundrechtsschutz durch Verfahren? . . . . .	402
b) Grundrechtliche Absicherungen in materieller Hinsicht . . . . .	403
IV. Verfassungsrechtliche Grenzen der Finanzierung von Kulturfördermaßnahmen . . . . .	406
1. Kommunale »Kulturförderabgaben« . . . . .	407
2. Sonderabgaben zu Zwecken der Kulturförderung . . . . .	409
V. Die Grenzziehungen des europäischen Unionsrechts . . . . .	411
1. Das Recht der Grundfreiheiten . . . . .	412
a) Die Gewährleistungsgehalte der Grundfreiheiten . . . . .	413
b) Rechtfertigungsmöglichkeiten . . . . .	415
2. Europäisches Beihilferecht . . . . .	416
a) Der Beihilfetatbestand . . . . .	416
b) Rechtfertigungsmöglichkeiten . . . . .	420
c) Praxisbeispiele . . . . .	422
aa) Die Bereiche Filmförderung und öffentlich- rechtlicher Rundfunk . . . . .	422
(1) Filmförderung . . . . .	422
(2) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk . . . . .	426
bb) Sonstige kulturelle Einrichtungen und Aktivitäten . . . . .	428
(1) Bühnen . . . . .	428
(2) Museen . . . . .	429
(3) Individuelle Förderung . . . . .	429

(4) Pflege des kulturellen Erbes . . . . .	430
(5) Buch- und Verlagssektor: Der Fall CELF . . . . .	430
d) Bewertung . . . . .	431
D. Zusammenfassung und Fazit . . . . .	434
I. Diversität von Instrumenten und Akteuren . . . . .	434
II. Die Grenzen der Regelungsmöglichkeiten des Verwaltungsrechts . . . . .	435
III. Die entscheidende Bedeutung des materiell-verfassungs- rechtlichen Maßstabs . . . . .	437
5. Kapitel. Das Recht der kulturellen Einrichtungen . . . . .	439
A. Organisationsformen kultureller Einrichtungen . . . . .	442
I. Der Grundsatz der freien Wahl der Organisationsform . . . . .	442
II. Kategorisierung der Organisationsformen . . . . .	445
1. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Organisation . . . . .	446
2. Einrichtungen mit und ohne eigene Rechtspersönlichkeit . . . . .	447
III. Museen, Bibliotheken und Archive . . . . .	449
1. Öffentlich-rechtliche Stiftungen . . . . .	449
a) Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz . . . . .	450
aa) Zweck und Aufgabenstellung . . . . .	451
bb) Organisatorischer Aufbau . . . . .	452
cc) Finanzierung . . . . .	454
dd) Bewertung . . . . .	455
(1) Die Besonderheit der Stiftung als Dachorganisation . . . . .	455
(2) Die gemeinsame Beteiligung von Bund und Ländern . . . . .	456
(3) Die Eignung der Stiftung als Vorbild . . . . .	456
b) Die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin- Brandenburg . . . . .	457
aa) Zweck und Aufgabenstellung . . . . .	457
bb) Organisatorischer Aufbau . . . . .	459
cc) Finanzierung . . . . .	460
dd) Bewertung . . . . .	461
(1) Die staatsvertragliche Gründung einer öffentlich- rechtlichen Stiftung . . . . .	461
(2) Die Beteiligung des Bundes . . . . .	462
(3) Die enge Bindung der Stiftung an die Zuwendungs- geber . . . . .	462
c) Die Klassik Stiftung Weimar und die Stiftung Thüringer Schlösser und Gärten . . . . .	463
aa) Die Klassik Stiftung Weimar . . . . .	464
bb) Die Stiftung Thüringer Schlösser und Gärten . . . . .	466

cc) Bewertung . . . . .	467
d) Die Stiftung Deutsches Historisches Museum . . . . .	468
aa) Entstehung und Aufgabenstellung . . . . .	468
bb) Organisation . . . . .	469
(1) Die Stiftung Deutsches Historisches Museum . . . . .	469
(2) Die Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung . . . . .	470
cc) Finanzierung . . . . .	472
dd) Bewertung . . . . .	472
e) Gedenkstätten . . . . .	473
aa) Zentrale historische Gedenkstätten . . . . .	473
bb) Die Politikergedenkstiftungen des Bundes . . . . .	474
2. Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts – das Beispiel der Deutschen Nationalbibliothek . . . . .	476
a) Gründung und Aufgabe . . . . .	476
b) Organisationsstruktur und Finanzierung . . . . .	477
c) Das Pflichtexemplarrecht . . . . .	478
3. Unselbständige Verwaltungseinheiten . . . . .	479
4. Landesbetriebe und kommunale Eigenbetriebe . . . . .	480
a) Das Beispiel der Staatlichen Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen . . . . .	481
b) Bewertung . . . . .	482
5. Privatrechtlich organisierte Einrichtungen . . . . .	483
a) Die Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH und die documenta und Museum Fridericianum Veranstaltungs-GmbH . . . . .	484
b) Die Stiftung Deutsche Kinemathek . . . . .	485
aa) Organisationsstruktur . . . . .	486
bb) Institutionalisierte Kooperationen und Finanzierung . . . . .	487
c) Die Gedenkstätte Haus der Wannsee-Konferenz . . . . .	488
d) Das Deutsche Literaturarchiv Marbach . . . . .	489
6. Zwischenfazit . . . . .	491
IV. Bühnen und Orchester . . . . .	493
1. Stiftungen des öffentlichen Rechts . . . . .	495
a) Die Stiftung Oper in Berlin . . . . .	495
aa) Stiftungszweck . . . . .	495
bb) Struktur . . . . .	496
cc) Organe . . . . .	496
dd) Finanzierung . . . . .	498
ee) Bewertung . . . . .	499
b) Die Stiftung Berliner Philharmoniker . . . . .	499
aa) Organisation . . . . .	500
bb) Finanzierung . . . . .	501

c) Die Stiftung Bamberger Symphoniker – Bayerische Staatsphilharmonie . . . . .	502
aa) Aufgabe . . . . .	502
bb) Organisation und Finanzierung . . . . .	502
2. Betriebe und unselbständige Anstalten des öffentlichen Rechts . . . . .	504
a) Das Deutsche Theater Berlin . . . . .	504
b) Die Staatsoper in München, Dresden und Stuttgart . . . . .	505
c) Das Gewandhaus zu Leipzig . . . . .	506
aa) Aufgabe . . . . .	506
bb) Organisation und Finanzierung . . . . .	506
d) Das Gürzenich-Orchester Köln . . . . .	508
aa) Aufgabe . . . . .	508
bb) Organisation und Finanzierung . . . . .	509
3. Privatrechtlich organisierte kulturelle Einrichtungen . . . . .	510
a) Die Hamburgische Staatsoper GmbH . . . . .	511
b) Der GmbH-Mustervertrag des Deutschen Bühnenvereins . . . . .	512
c) Festspiele in Form der GmbH . . . . .	513
4. Zwischenfazit . . . . .	514
V. Kulturfördereinrichtungen . . . . .	516
1. Die Akademie der Künste . . . . .	517
a) Aufgabe und Rechtsform . . . . .	517
b) Organisation und Finanzierung . . . . .	517
2. Das Goethe-Institut e.V. . . . .	519
a) Aufgabe . . . . .	519
b) Organisation und Finanzierung . . . . .	520
3. Kulturstiftungen des Bundes und der Länder . . . . .	521
a) Die Kulturstiftung der Länder . . . . .	521
aa) Aufgabe . . . . .	521
bb) Organisation . . . . .	521
cc) Finanzierung . . . . .	522
b) Die Kulturstiftung des Bundes . . . . .	523
aa) Aufgabe . . . . .	523
bb) Organisation und Finanzierung . . . . .	523
c) Die Kulturfördereinrichtungen einzelner Länder . . . . .	525
4. Zwischenfazit . . . . .	527
VI. Fazit . . . . .	528
1. Der Grad der Selbständigkeit der Einrichtung . . . . .	528
2. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Rechtsformen . . . . .	531
3. Organstruktur . . . . .	533

<i>B. Verfassungsrechtliche Grenzen der Organisationsfreiheit des Staates</i>	533
I. Das Gebot der kulturellen Daseinsvorsorge als allgemeine Rahmenbedingung	534
1. Privatisierungsmodelle	535
a) Materielle Privatisierungen	535
b) Organisationsprivatisierungen	536
c) Public Private Partnerships	536
2. Verfassungsrechtliche Grenzen	540
a) Materielle Privatisierungen	540
aa) Verfassungsrechtliche Privatisierungsverbote?	541
bb) Die materielle Aufgabenverantwortung als verfassungsrechtlicher Maßstab	542
b) Organisationsprivatisierungen	544
II. Grundrechtliche Vorgaben für das Binnenrecht kultureller Einrichtungen	545
1. Grundrechtsbindungen kultureller Einrichtungen	545
a) Die Rolle der Organisationsform	546
b) Die Differenzierung zwischen Grund- und Betriebsverhältnis	546
2. Grenzen staatlicher Einflussnahmen auf künstlerische Entscheidungen	548
a) Die institutionelle und die abwehrrechtliche Komponente des Art. 5 Abs. 3 GG	549
b) Abstrakte organisationsrechtliche Vorgaben	550
c) Beispielsfälle	553
3. Grenzen für die Beteiligungsrechte der Beschäftigten	554
a) Das Prinzip des Tendenzschutzes und die Grundrechte der Beschäftigten	555
aa) Der Anwendungsbereich des Betriebsverfassungsgesetzes im Kultursektor	556
bb) Die verfassungsrechtliche Konfliktlage	557
b) Die personalvertretungsrechtliche Dimension des Tendenzschutzes	559
aa) Die Berücksichtigung der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit in den Personalvertretungsgesetzen	560
bb) Künstlerische Eigenverantwortlichkeit und Staatsferne als verfassungsrechtliche Anforderungen	562
III. Die Ausgestaltung der Nutzungsverhältnisse kultureller Einrichtungen	565
1. Allgemeine Rahmenvorgaben	565
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen	565
b) Unionsrechtliche Grenzen	566
c) Anspruchsgrundlagen	567



2. Öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen . . . . .	569
a) Privatrechtliche Benutzungsverhältnisse . . . . .	570
b) Öffentlich-rechtliche Benutzungsverhältnisse . . . . .	570
3. Privatrechtlich organisierte Einrichtungen . . . . .	571
C. <i>Zusammenfassung und Fazit</i> . . . . .	572
I. Die Unterschiedlichkeit der Rechtsformen . . . . .	573
II. Die Organisation der Binnenstruktur . . . . .	573
III. Verfassungsrechtliche Strukturvorgaben . . . . .	575
6. Kapitel. Der Schutz der Kulturgüter durch das Recht . . . . .	579
A. <i>Gegenstand und Zielrichtungen des Kulturgüterschutzes</i> . . . . .	581
I. Der Begriff des Kulturguts als Schutzgegenstand . . . . .	581
1. Schwierigkeiten einer einheitlichen Definition . . . . .	582
2. Differenzierende Lösungen anhand des Schutzzwecks . . . . .	585
3. Die Gefahr von Schutzlücken . . . . .	586
II. Schutzziele des Kulturgüterrechts . . . . .	588
1. Substanzerhaltung . . . . .	589
2. Schutz vor Abwanderung . . . . .	591
a) Die sachliche Berechtigung des Abwanderungs-	
schutzes . . . . .	592
aa) Der Konflikt zwischen politischer und kultureller	
Betrachtung des Abwanderungsschutzes . . . . .	593
bb) Grundrechtliche Partikularinteressen im Konflikt mit	
dem Abwanderungsschutz . . . . .	595
cc) Die Vielschichtigkeit der Problematik des	
Abwanderungsschutzes . . . . .	596
b) Die Kriterien der Zuordnung von Kulturgut zu	
Staaten . . . . .	598
aa) Die mangelnde Aussagekraft internationaler	
Rechtstexte . . . . .	599
bb) Die mangelnde Eindeutigkeit abstrakter	
Kriterien . . . . .	600
cc) Weitgehende Entscheidungsfreiheit des Staates	
und ihre sachlichen Grenzen . . . . .	603
c) Die Problematik der Restitution von Kulturgut . . . . .	606
III. Der Schutz des Kulturguts in Deutschland als	
Staatsaufgabe . . . . .	608
1. Verankerung in den Verfassungen von Bund und	
Ländern . . . . .	609
a) Der Kulturgüterschutz als Bestandteil des Kulturförder-	
gebots . . . . .	609
b) Insbesondere der Denkmalschutz . . . . .	610

2. Besonderheiten in der Verteilung der Kompetenzen . . . . .	611
a) Der internationale Kulturgüterschutz in Form des Substanzschutzes . . . . .	612
aa) Staatsverträge im Bereich des Kulturgüter- schutzes . . . . .	613
(1) Verträge im Zuständigkeitsbereich des Bundes . . . . .	613
(2) Verträge im Bereich der Landeskompetenzen . . . . .	615
bb) Verwaltungsabkommen im Bereich des Kultur- güterschutzes . . . . .	616
b) Der Abwanderungsschutz . . . . .	618
c) Der Denkmalschutz . . . . .	619
<i>B. Rechtliche Mechanismen des Kulturgüterschutzes . . . . .</i>	<i>622</i>
I. Die Ebene des Völkerrechts . . . . .	622
1. Der Schutz des Kulturguts in Kriegszeiten . . . . .	623
a) Substanzerhaltung . . . . .	624
aa) Substanzschutz im allgemeinen Kriegsvölkerrecht . . . . .	625
(1) Die Haager Landkriegsordnung . . . . .	625
(2) Das IV. Genfer Abkommen und das I. Zusatzprotokoll . . . . .	626
(3) Nicht internationale bewaffnete Konflikte . . . . .	628
(4) Gemeinsame Schutzlinien . . . . .	629
bb) Die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut in bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 und das Zweite Zusatzprotokoll vom 26. März 1999 . . . . .	629
(1) Zentrale materielle Schutznormen der Haager Konvention von 1954 . . . . .	630
(2) Insbesondere die Institute des Sonderschutzes und der Kennzeichnung von Kulturgut . . . . .	631
(3) Neuerungen durch das Zweite Zusatzprotokoll von 1999 . . . . .	634
b) Abwanderungsschutz, insbesondere Beuteverbot und Restitutionsrecht . . . . .	636
aa) Das Beuteverbot in Bezug auf Kulturgüter . . . . .	639
bb) Abwanderungsschutz im weiteren Sinne . . . . .	640
c) Zwischenfazit . . . . .	641
2. Der Schutz des Kulturguts in Friedenszeiten . . . . .	644
a) Substanzerhaltung . . . . .	645
aa) Übereinkommen im Rahmen der UNESCO . . . . .	645
(1) Die UNESCO-Welterbekonvention . . . . .	645
(2) Das UNESCO-Übereinkommen zur Erhaltung des immateriellen Kulturerbes . . . . .	651
(3) Die UNESCO-Konvention zum Schutz des Kultur- erbes unter Wasser . . . . .	654

(4) Das UNESCO-Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucks- formen . . . . .	656
bb) Übereinkommen auf europäischer Ebene . . . . .	658
(1) Das Europäische Kulturabkommen . . . . .	659
(2) Das Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes . . . . .	659
(3) Das Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes Europas . . . . .	660
(4) Zusammenfassung . . . . .	661
b) Abwanderungsverbote im allgemeinen Völkerrecht . . . .	661
aa) Völkerrechtliche Zulässigkeit eines nationalen Abwanderungsschutzes . . . . .	663
bb) Völkerrechtlicher Abwanderungsschutz . . . . .	664
(1) Das UNESCO-Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut vom 14. November 1970 . . . . .	664
(2) Die UNIDROIT-Konvention über gestohlene oder illegal exportierte Kulturgüter vom 24. Juni 1995 . . . .	667
c) Zwischenfazit . . . . .	670
aa) Schwache Durchsetzungsfähigkeit des völker- rechtlichen Kulturgüterschutzes . . . . .	671
bb) Mangelnde Umsetzungsbereitschaft der Staaten . . . .	672
cc) Insbesondere das Beispiel Deutschlands . . . . .	672
II. Der Kulturgüterschutz auf der Ebene der Europäischen Union . . . . .	675
1. Förderprogramme zur Substanzerhaltung . . . . .	677
2. Die unionsrechtlichen Regelungen zur Ausfuhr von Kulturgütern . . . . .	678
a) Die Verordnung über die Ausfuhr von Kulturgütern . . . .	678
b) Die Richtlinie über die Rückgabe von unrechtmäßig verbrachtem Kulturgut . . . . .	680
c) Europäische Grundrechte als Grenze des Kulturgüter- schutzes . . . . .	683
3. Bewertung . . . . .	685
III. Das deutsche Recht des Kulturgüterschutzes . . . . .	687
1. Fördermaßnahmen zur Substanzerhaltung . . . . .	687
2. Insbesondere das Recht des Denkmalschutzes . . . . .	688
a) Der Denkmalbegriff und sein Verhältnis zum Kulturgut- begriff . . . . .	690
aa) Die Denkmalsdefinition als Aufgabe des Gesetzgebers . . . . .	690
bb) Denkmalfähigkeit . . . . .	691

cc) Denkmalwürdigkeit . . . . .	693
dd) Inhaltliche Letztentscheidungsbefugnis . . . . .	694
b) Das denkmalrechtliche Instrumentarium zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung . . . . .	695
aa) Denkmalschutz und Denkmalpflege . . . . .	696
bb) Eingriff durch Gesetz und durch Verwaltungs- handeln . . . . .	698
c) Verfassungsrechtliche Grundkonflikte im Denkmal- schutzrecht . . . . .	699
aa) Das öffentliche Erhaltungsinteresse als Abwägungs- kriterium . . . . .	700
bb) Denkmalschutz und Eigentum . . . . .	702
cc) Denkmalschutz und Umweltschutz . . . . .	704
d) Bewertung . . . . .	708
3. Das Gesetz zum Schutz vor Abwanderung von Kulturgut . . . . .	711
a) Das Listenprinzip des Kulturgüterschutzgesetzes . . . . .	712
b) Das gesetzliche Ausfuhrverbot . . . . .	714
4. Die Umsetzung der völker- und europarechtlichen Vorgaben zum Handel mit Kulturgütern . . . . .	716
a) Die Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG durch das Kulturgüterückgabegesetz . . . . .	717
b) Die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens von 1970 . . . . .	718
c) Bewertung . . . . .	721
aa) Zusammenspiel von öffentlichem Recht und Zivilrecht . . . . .	721
bb) Defizite in der Umsetzung des europäischen Unionsrechts . . . . .	723
(1) Der Ausschluss der nachträglichen Aufnahme in das nationale Kulturgutverzeichnis . . . . .	723
(2) Direktwirkung und Staatshaftung? . . . . .	724
(3) Die Zusage der Rückführung nach § 20 KultgSchG . . . . .	725
C. <i>Fazit und Bewertung</i> . . . . .	727
I. Schwierigkeiten bei der Bestimmung des Schutzobjekts . . . . .	728
II. Staatliches Instrumentarium des Kulturgüterschutzes . . . . .	730
III. Verfassungsrechtliche Konfliktlagen . . . . .	732
IV. Schutzlücken und mögliche Entwicklungslinien . . . . .	734

Fazit. Bestand und Entwicklungslinien des deutschen öffentlichen Kulturrechts . . . . .	739
A. <i>Die Verankerung der Kultur in Staatszielen und Grundrechten</i> . . .	739
I. Der positivverfassungsrechtliche Befund . . . . .	740
II. Die Debatte um die Einführung einer geschriebenen Kulturstaatsklausel in das Grundgesetz . . . . .	741
B. <i>Die Kompetenzverteilung im Kulturrecht als zentrale verfassungsrechtliche Herausforderung</i> . . . . .	744
I. Der aktuelle Stand der Kompetenzverteilung . . . . .	744
II. Parameter für eine verfassungsrechtliche Neuausrichtung . . . .	747
III. Die internationale und europäische Dimension des Kulturrechts . . . . .	749
1. Internationale Parameter insbesondere im Recht des Kulturgüterschutzes . . . . .	750
2. Die Kulturpolitik der Europäischen Union als Entwicklungsperspektive des modernen Kulturrechts . . . .	752
C. <i>Die verwaltungsrechtliche Formenvielfalt als Charakteristikum des Kulturrechts</i> . . . . .	754
I. Die dominierende Stellung des materiellen Verfassungsrechts . . . . .	754
II. Die begrenzte Steuerungskraft des Verwaltungsrechts im Bereich der Kulturförderung . . . . .	756
D. <i>Ziele und Herausforderungen des öffentlichen Kulturrechts</i> . . . . .	758
Literaturverzeichnis . . . . .	761
Sachverzeichnis . . . . .	825