

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXXV
Einleitung. Kultur in Staat und Recht	1
A. Die Vielschichtigkeit des Kulturbegriffs	2
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 Definitionsgröße	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. Kultur und Recht	18
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
C. Zielsetzung und Grenzen der Untersuchung	25
I. Grenzen in kulturthematischer Hinsicht	26
II. Grenzen in rechtlicher Hinsicht	27
III. Gang der Untersuchung	29

1. Kapitel. Kultur als Staatsziel	31
A. Die allgemeine Kulturstaatsdebatte	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. Die Verankerung der Kultur in den Verfassungen von Bund und Ländern	38
I. Kulturstaatsklauseln in Bund und Ländern	40
1. Terminologie	40
a) Programmsätze	40
b) Staatsstruktturnormen, Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsaufträge	40
c) Soziale Grundrechte	42
d) Einrichtungsgarantien	43
2. Der kulturrechtlich relevante Gehalt der Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes	44
3. »Kulturstaatlichkeit« als Staatsstruktturnorm 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 Bundesverfassungsgerichts	52
bb) Die sachliche Rechtfertigung einer staatlichen Förderverpflichtung	53
b) Die doppelte Bedeutung des Gedankens der Kulturstaatlichkeit	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. Überblick über die zentral betroffenen Grundrechte und Grundrechtskonkurenzen	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 anspruchsgrundende 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

B. Der Gehalt der grundrechtlichen Gewährleistungen im Kulturrecht	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 Teilhabegrundrechte	194
bb) Teilhaberechte aus kulturbbezogenem objektivem Verfassungsrecht und allgemeinem Gleichheitssatz	195
(1) Recht auf Bildung	195
(2) Allgemeine Teilhabe am kulturellen Leben	196
cc) Programmatische Ergänzungen in einzelnen Landesverfassungen	197
4. Zwischenfazit	198
C. Grundrechtskollisionen	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 kulturrechtlicher 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 Kulturaumgesetzes	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) Bezugsschussung von Einrichtungen des anderen Verwaltungsträgers	332
f) Art. 35 Abs. 7 EV	334
C. Fazit	334
I. Die schwache Aussagekraft des Begriffs der »Kulturhoheit der Länder«	335
II. Die gewachsene Bedeutung der Bundeszuständigkeiten im Kulturbereich	337
III. Parallelle 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. Unterschiedliche Erscheinungsformen der staatlichen Kulturförderung	355
I. Direkte Kulturförderung	356
1. Individuell-punktuelle Fördermaßnahmen	356
a) Projektförderung	356
b) Preise und Stipendien	357
2. Institutionelle Förderung	359
a) Bezzuschussung 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 Künstlersozialabgabe	368
c) Ehrensold und Deutsche Künstlerhilfe	369
2. Anreiz- bzw. Rahmenförderung	370
C. Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen der Kulturförderung	373
I. Rechtliche Grundlagen der Kulturförderung und gerichtliche Kontrollmöglichkeiten	374
1. Die materiellen Gebote der Kulturförderung und der Nichtidentifikation als verfassungsrechtliche Rahmenprinzipien	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 verwaltungsverfahrensrechtliche 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 Förderentscheidungen	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-verfassungsrechtlichen 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 Zuwendungsgeber	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 Staatsopern 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

B. Verfassungsrechtliche Grenzen der Organisationsfreiheit des Staates	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) Beispiele Fälle	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. Zusammenfassung und Fazit	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. Gegenstand und Zielrichtungen des Kulturgüterschutzes	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 Abwanderungsschutzes	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 Kulturfördergebots	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 Kulturgüterschutzes	613
(1) Verträge im Zuständigkeitsbereich des Bundes	613
(2) Verträge im Bereich der Landeskompetenzen	615
bb) Verwaltungsabkommen im Bereich des Kulturgüterschutzes	616
b) Der Abwanderungsschutz	618
c) Der Denkmalschutz	619
B. Rechtliche Mechanismen des Kulturgüterschutzes	622
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 Kulturerbes unter Wasser	654

(4) Das UNESCO-Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen	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 völkerrechtlichen 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 Kulturgüterschutzes	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 Kulturgutbegriff	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 Kulturgüterrückgabegesetz	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. Fazit und Bewertung	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 Kulturstaatklausel 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