

Die Kulturhoheit des Bundes

Eine Untersuchung zum Kompetenz- und Organisationsrecht
des Grundgesetzes unter Berücksichtigung der Staatspraxis in
der Bundesrepublik Deutschland

Von

Dr. jur. Thomas Köstlin

M. A. (Fletcher School / Tufts Univ.)

Juristische Gesamtbibliothek
der Technischen Hochschule
Darmstadt

B 48 993



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Kulturhoheit des Bundes – Ein Phänomen zwischen Staatspraxis und Grundgesetz	17
---	----

Teil A

Die Kompetenzen des Bundes zur Kulturpflege

Kapitel 1

<i>Verfassungsrechtliche Grundlagen kulturpolitischer Kompetenzen des Bundes</i>	24
--	----

§ 1 Die umfassende Geltung der Kompetenzordnung im Kultursektor – Das Erfordernis eines kulturpolitischen Kompetenztitels zugunsten des Bundes . . .	24
I. Kompetenzfreie Bereiche? – Die Reichweite des Art. 30 GG	25
II. Kulturpolitische Doppelkompetenz von Bund und Ländern? – Die kompetenzrechtliche Qualifikation kultureller Tätigkeiten	30
III. Kulturpolitische Kompetenz aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip oder dem Gebot bundesfreundlichen Verhaltens?	32
IV. Ergebnis	33
§ 2 Ausdrückliche Kompetenzen des Bundes im Kultursektor	34
I. Gesetzgebungskompetenzen	34
II. Verwaltungskompetenzen	36
III. Finanzierungskompetenzen	37
§ 3 Die Problematik stillschweigender Bundeskompetenzen im Kultursektor . . .	38
I. Sachzusammenhang	40
II. Annexkompetenz	42
III. Natur der Sache	44
1. Der bisherige Diskussionsstand – Positionen in Rechtsprechung, Literatur und Staatspraxis	44

2. Untaugliche Begründungen für Kompetenzen kraft der Natur der Sache	47
a) Bundeskompetenz wegen „Unmöglichkeit einer Länderregelung“	47
b) Kompetenz für nationale oder gesamtstaatliche Repräsentation	48
c) Kompetenz wegen „eindeutiger Überregionalität“, insbesondere die Zuständigkeit für „zentrale Einrichtungen“, „gesamtdeutsche oder internationale Aufgaben“	51
3. Taugliche Begründungen für Kompetenzen kraft Natur der Sache	55
a) Kompetenz kraft Analogie	56
b) Kompetenz mangels Anknüpfungspunkt im Inland	57
c) Gemeinsame Bestimmung der Kompetenzen kraft Natur der Sache durch Bund und Länder	58
IV. Ergebnis	61

Kapitel 2

Handhabung der Kompetenzen des Bundes zur Kulturpflege in der Staatspraxis

<i>Handhabung der Kompetenzen des Bundes zur Kulturpflege in der Staatspraxis</i>	62
§ 4 Auswärtige Kulturpolitik	62
I. Kulturabkommen und das Lindauer Abkommen	63
II. Mittlerorganisationen der auswärtigen Kulturpolitik	67
III. Auslandsschulen	72
IV. Auslandsrundfunk	72
§ 5 Innerstaatliche Kulturpolitik	75
I. Kulturstiftungen	75
II. Forschung	77
1. Forschungsförderung nach 91b GG	78
2. Ressortforschung	80
3. Sonstige Forschung	81
4. Wissenschaftsrat	83
III. Bibliotheken und Archive	84
IV. Museen	87
1. Museumsförderung über Art. 91b GG	87
2. Förderung privater Museen	89
3. „Bundesmuseen“	92
V. Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung	95

Inhaltsverzeichnis	11
VI. Denkmalschutz	97
VII. Förderung von Kunst, Sprache, Musik	99
1. Fördereinrichtungen für Bildende Künstler und Schriftsteller	100
2. Förderung Darstellender Kunst (Festspiele und Orchester)	101
3. Eigener Erwerb von Kunst	104
4. Soziale Sicherung für Künstler	106
5. Förderung zentraler Organisationen und Verbände von Künstlern	107
VIII. Filmförderung	109
IX. Vertriebene	112
§ 6 Ergebnis	113

Teil B

Organisationsrecht und Organisationspraxis der Bundeskulturpflege

Abschnitt 1

Kulturpflege allein durch den Bund

Kapitel 3

Verfassungsrechtliche Vorgaben an die Organisation der Bundeskulturverwaltung 116

§ 7 Die Verteilung der Organisationsgewalt auf Exekutive und Legislative im Rahmen der Bundeskulturverwaltung	117
I. Die der Legislative vorbehaltenen organisatorischen Maßnahmen	118
II. Der der Exekutive verbleibende Bereich originärer Organisationsentscheidungen	124
III. Ergebnis	128
§ 8 Die Anforderungen des Grundgesetzes an die äußere Form und die interne Gestaltung der Bundeskulturverwaltung	129
I. Vorgaben der Art. 86ff. GG – die Organisationsform der Bundeskulturverwaltung	129
1. Formenwahlfreiheit im Rahmen stillschweigend zugelassener Bundeskulturverwaltung	130
2. Zulässigkeit privatrechtlicher Organisationsformen im Rahmen Auswärtiger Kulturpolitik nach Art. 87 Abs. 1 GG	131
3. Zulässigkeit bundesunmittelbarer Stiftungen des öffentlichen Rechts im Rahmen des Art. 87 Abs. 3 GG	133

II. Vorgaben des Prinzips repräsentativer Demokratie – das Erfordernis demokratischer Kontrolle der Bundeskulturverwaltung	134
1. Das Gebot eines Minimums an demokratischer Kontrolle über die Bundeskulturverwaltung	134
2. Das Gebot der Weisungsabhängigkeit innerhalb der nicht-ausgliederten Bundeskulturverwaltung	135
III. Vorgaben der bundesstaatlichen Kompetenzordnung – die Beteiligung der Länder an der Bundeskulturverwaltung	136
1. Der „Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung“	137
2. Die Konsequenzen des „Grundsatzes eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung“ für die Organisation der Bundeskulturverwaltung	138
IV. Vorgaben des Art. 5 GG – die Wahrung grundrechtlicher Freiheiten durch die Bundeskulturverwaltung	141
1. Die nach Art. 5 GG zulässige Reichweite von Bundeskulturverwaltung	142
a) Funktionsverantwortung – Die Pflicht des Bundes zur Kulturförderung	142
b) Funktionshilfe – Die grundrechtliche Grenze freiwilliger Kulturförderung	145
2. Kulturförderung in staatlichen Einrichtungen – Art. 5 GG als Organisationsnorm	149
a) Die Ableitung organisatorischer Leitlinien als Art. 5 GG	149
b) Die bei der Organisation staatlicher Kultureinrichtungen zu beachtenden grundrechtlichen Interessen	151
V. Ergebnis	157

Kapitel 4

<i>Die Organisation der Bundeskulturverwaltung in der Staatspraxis</i>	159
§ 9 Kulturpflege unmittelbar durch die Bundesministerien	159
I. Die Relevanz der allgemeinen Organisationsgrundsätze für den Aufbau der Bundesministerien	159
II. Die traditionelle Organisation der Bundesministerien und der Aufbau der Kulturabteilungen	160
III. Die kulturpolitischen Beiräte bei den Ministerien	163
IV. Kulturpflege durch teilweise verselbständigte Dienststellen der Bundesministerien	165
1. Die Weisungsabhängigkeit der Dienststellen	167
2. Grundrechtliche Anforderungen an die Organisation der Dienststellen	168

3. Gesetzesvorbehalt und Dienststellen	169
§ 10 Kulturpflege durch bundesunmittelbare juristische Personen nach Art. 87 Abs. 3 GG	171
I. Die Relevanz der allgemeinen Organisationsgrundsätze für die Gestal- tung bundesunmittelbarer juristischer Personen – Die organisations- rechtlichen Funktionen des Art. 87 Abs. 3 GG	171
II. Grundrechtliche Anforderungen an die Organisation bundesunmittel- barer juristischer Personen nach Art. 87 Abs. 3 GG	172
1. Die Bundesrundfunkanstalten und die Anforderungen der Rund- funkfreiheit	173
a) Die Geltung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG für Auslandssendungen	173
b) Die Organisation des Deutschlandfunks	174
2. Die Filmförderungsanstalt und die Anforderungen der Kunstfrei- heit	176
3. Forschungs- und Gedenkstiftungen und die Anforderungen der Wissenschaftsfreiheit	177
§ 11 Kulturpflege durch privatrechtlich organisierte Bundesverwaltung	179
I. Die Abgrenzung privatrechtlich organisierter Bundeskulturverwaltung	179
II. Demokratische Legitimation und Kontrolle der privatrechtlich organi- sierten Bundeskulturverwaltung	180
III. Gesetzesvorbehalt und privatrechtlich organisierte Bundeskulturver- waltung	186
IV. Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung und die Beteiligung der Länder an der privatrechtlich organisierten Bundes- kulturverwaltung	187
V. Grundrechtliche Anforderungen an die privatrechtlich organisierte Bundeskulturverwaltung	188
§ 12 Kulturpflege durch Bundessubventionen	189
I. Systematik der Bundeskultursubventionen	189
II. Gesetzesvorbehalt und Bundeskultursubventionen	194
1. Die allgemeine Problematik des Gesetzesvorbehaltes im Subven- tionswesen	194
2. Die Beeinträchtigung abgelehnter Bewerber – Der Gesetzesvor- behalt für die Auswahlentscheidung bei Subventionen	196
3. Die Beeinträchtigung der Subventionsempfänger – Der Gesetzes- vorbehalt für Nebenbestimmungen zu Subventionen	198
4. Die Beeinträchtigung des Konkurrenten – Gesetzesvorbehalt bei Veränderungen des Wettbewerbs im Kulturbereich	199
5. Ergebnis	201

III. Grundrechtliche Schranken für die Ausgestaltung des Subventionsverhältnisses	201
1. Die Festlegung des Subventionszwecks	202
2. Lenkung und Kontrolle durch Nebenbestimmungen	203
3. Gremienbeteiligung	205
IV. Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung und die gemeinsame Subventionierung von Kulturinstitutionen durch Bund und Länder	206

Abschnitt 2

Kulturpflege des Bundes in Kooperation mit den Ländern

Kapitel 5

<i>Verfassungsrechtliche Vorgaben an eine Bund-Länder Kooperation zur Kulturpflege</i>	208
--	-----

§ 13 Die allgemeinen Vorgaben des Grundgesetzes an eine Bund-Länder Kooperation zur Kulturpflege	210
I. Gleichzeitige Kompetenz von Bund und Ländern	210
II. Der Gesetzesvorbehalt für kulturpolitische Bund-Länder Kooperation	211
1. Die allgemeine Reichweite des Gesetzesvorbehalts für kulturpolitische Bund-Länder Kooperation	211
2. Der Gesetzesvorbehalt für kulturelle Gemeinschaftseinrichtungen	212
3. Der Gesetzesvorbehalt für kulturpolitische Finanzabkommen	214
III. Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung und die Organisation kulturpolitischer Bund-Länder Kooperation	215
1. Allgemeine Erfordernisse des Grundsatzes eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung für kulturpolitische Bund-Länder Kooperation	215
2. Konsequenzen für konkrete organisatorische Lösungen im Rahmen der kulturpolitischen Bund-Länder Kooperation	218
a) Die Entscheidungsfindung im Rahmen kulturpolitischer Bund-Länder Kooperation – Einstimmigkeits- oder Mehrheitsprinzip	218
b) Die Aufsicht über kulturpolitische Bund-Länder Kooperation	220
c) Die Finanzierung kulturpolitischer Bund-Länder Kooperation	220
IV. Ergebnis	221
§ 14 Sonderregelungen des Grundgesetzes für Einzelfälle kulturpolitischer Bund-Länder Kooperation	222
I. Art. 91a GG	222

1. Abweichungen von den allgemeinen Regeln zum Gesetzesvorbehalt	222
2. Abweichungen vom Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung	223
II. Art. 91 b GG	224
1. Keine Abweichung vom Vorbehalt des Gesetzes	224
2. Keine Geltung des Grundsatzes eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung	226
III. Art. 135 Abs. 4 GG	228

Kapitel 6

Die Staatspraxis der Bund-Länder Kooperation zur Kulturpflege 230

§ 15 Die gemeinsame Hochschulbauförderung nach Art. 91 a GG	230
I. Die Ziele der Hochschulbauförderung	231
II. Das Verfahren der gemeinsamen Hochschulbauförderung nach dem Hochschulbauförderungsgesetz	233
III. Bewertung	236
§ 16 Die gemeinsame Bildungsplanung und Forschungsförderung nach Art. 91 b GG	237
I. Die Bildungsplanung nach Art. 91 b GG	239
II. Die gemeinsame Forschungsförderung nach Art. 91 b GG	241
1. Gesetzesvorbehalt und gemeinsame Forschungsförderung	243
2. Die Mitwirkung von Bund und Ländern in den geförderten Einrichtungen – Grundrechtliche Schranken	247
§ 17 Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz – Art. 135 Abs. 4 GG	248
I. Rechtsgrundlagen und Aufgaben	248
II. Die kooperative Verwaltungsorganisation der Stiftung	250
III. Grundrechtliche Anforderungen an die Organisation der Stiftung Preußischer Kulturbesitz	253
§ 18 Sonstige Bund-Länder Kooperation zur Kulturpflege	254
I. Privatrechtliche kulturelle Gemeinschaftseinrichtungen	255
1. Errichtung, Aufgaben und Gesetzesvorbehalt	255
2. Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung und die Organisation privatrechtlicher Gemeinschaftseinrichtungen des Kultursektors	258
II. „Öffentlich-rechtliche“ kulturelle Gemeinschaftseinrichtungen	259
1. Errichtung, Aufgaben und Gesetzesvorbehalt	259

2. Der Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung und die interne Organisation öffentlich-rechtlicher Gemeinschaftseinrichtungen des Kultursektors	261
III. Beteiligung des Bundes an Kultureinrichtungen der Länder	262
1. Errichtung, Aufgaben und Gesetzesvorbehalt	262
2. Der Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung und die Beteiligung des Bundes an Kultureinrichtungen der Länder	264
IV. Bewertung	266
Zusammenfassende und abschließende Bemerkungen	268
Literaturverzeichnis	271
Stichwortverzeichnis	287