

Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Band 3

Die Kulturhoheit des Bundes

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

Von

Thomas Köstlin



Duncker & Humblot · Berlin

THOMAS KÖSTLIN

Die Kulturhoheit des Bundes

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

**Herausgegeben von
Wolfgang Graf Vitzthum
in Gemeinschaft mit
Martin Heckel, Ferdinand Kirchhof
Hans von Mangoldt, Thomas Oppermann
Günter Püttner
sämtlich in Tübingen**

Band 3

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.)



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Köstlin, Thomas:

Die Kulturhoheit des Bundes: eine Untersuchung zum
Kompetenz- und Organisationsrecht des Grundgesetzes unter
Berücksichtigung der Staatspraxis in der Bundesrepublik
Deutschland / von Thomas Köstlin. – Berlin: Duncker u.
Humblot, 1989

(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht; Bd. 3)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1988

ISBN 3-428-06710-X

NE: GT

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 3-428-06710-X

Vorwort

Der Anstoß für diese Arbeit war ein Gutachten über die Errichtung des Deutschen Historischen Museums, das ich während meiner Referendarzeit 1985 der F.D.P.-Fraktion im Abgeordnetenhaus Berlin erstattete und in erweiterter Form im Deutschen Verwaltungsblatt 1986, S. 219ff. veröffentlichte. Eine umfassendere Beschäftigung mit der Kulturpolitik des Bundes war die beinahe zwingende Konsequenz. Die Arbeit wurde im August 1988 abgeschlossen und lag der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen im Wintersemester 1988/89 als Dissertation vor. Bis März 1989 veröffentlichte Rechtsprechung und Literatur wurden soweit sinnvoll noch berücksichtigt.

Mein besonderer Dank für die Anregung zu dieser Arbeit gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Wolfgang Graf Vitzthum. Er hat mir den nötigen Freiraum gelassen, die Arbeit zu konzipieren, die grundlegenden Ideen zu entwickeln und auszuarbeiten. Für sein wohlwollend und so zügig erstelltes Zweitgutachten danke ich Professor Thomas Oppermann. Zu danken habe ich auch den zahlreichen Gesprächspartnern aus der praktischen Kulturpolitik, die mir über ihre Erfahrungen berichteten und dabei wichtige Hintergrundinformationen lieferten. Zu nennen sind insbesondere Dr. v. Köckritz (Bundesministerium des Innern), Dr. Brümmer (Auswärtiges Amt), Dr. Hofmann (Stiftung Preußischer Kulturbesitz) und Herr Schumacher (Goethe Institut). Fast alle in der Arbeit genannten Institutionen stellten mir außerdem großzügig Informationsmaterial über ihre Arbeit zur Verfügung. Zu danken ist schließlich meinen Doktorandenkollegen Dr. Ulrich Maidowski und Christoph Wagner in Berlin, die die Entstehung der Arbeit laufend mit Kritik und Anregungen begleiteten, sowie den Berliner Freunden, die das nötige Umfeld für eine solche Arbeit bildeten.

Das Buch ist meinen Eltern gewidmet.

München, im März 1989

Thomas Köstlin

Inhaltsübersicht

Einleitung

Kulturhoheit des Bundes – Ein Phänomen zwischen Staatspraxis und Grundgesetz

Teil A

Die Kompetenzen des Bundes zur Kulturpflege

Kapitel 1

Verfassungsrechtliche Grundlagen kulturpolitischer Kompetenzen des Bundes 24

- § 1 Die umfassende Geltung der Kompetenzordnung im Kultursektor – Das Erfordernis eines kulturpolitischen Kompetenztitels zugunsten des Bundes . . . 24
- § 2 Ausdrückliche Kompetenzen des Bundes im Kultursektor 34
- § 3 Die Problematik stillschweigender Bundeskompetenzen im Kultursektor . . . 38

Kapitel 2

Handhabung der Kompetenzen des Bundes zur Kulturpflege in der Staatspraxis 62

- § 4 Auswärtige Kulturpolitik 62
- § 5 Innerstaatliche Kulturpolitik 75
- § 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

§ 8 Die Anforderungen des Grundgesetzes an die äußere Form und die interne Gestaltung der Bundeskulturverwaltung	129
--	-----

Kapitel 4

<i>Die Organisation der Bundeskulturverwaltung in der Staatspraxis</i>	159
--	-----

§ 9 Kulturpflege unmittelbar durch die Bundesministerien	159
--	-----

§ 10 Kulturpflege durch bundesunmittelbare juristische Personen nach Art. 87 Abs. 3 GG	171
--	-----

§ 11 Kulturpflege durch privatrechtlich organisierte Bundesverwaltung	179
---	-----

§ 12 Kulturpflege durch Bundessubventionen	189
--	-----

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
--	-----

§ 14 Sonderregelungen des Grundgesetzes für Einzelfälle kulturpolitischer Bund-Länder Kooperation	222
---	-----

Kapitel 6

<i>Die Staatspraxis der Bund-Länder Kooperation zur Kulturpflege</i>	230
--	-----

§ 15 Die gemeinsame Hochschulbauförderung nach Art. 91 a GG	230
---	-----

§ 16 Die gemeinsame Bildungsplanung und Forschungsförderung nach Art. 91 b GG	237
---	-----

§ 17 Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz – Art. 135 Abs. 4 GG	248
---	-----

§ 18 Sonstige Bund-Länder Kooperation zur Kulturpflege	254
--	-----

Zusammenfassende und abschließende Bemerkungen	268
---	-----

Literaturverzeichnis	271
-----------------------------	-----

Stichwortverzeichnis	287
-----------------------------	-----

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

§ 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 91 b GG	78
2. Ressortforschung	80
3. Sonstige Forschung	81
4. Wissenschaftsrat	83
III. Bibliotheken und Archive	84
IV. Museen	87
1. Museumsförderung über Art. 91 b 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. 86 ff. 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-ausgegliederten 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 Gestaltung bundesunmittelbarer juristischer Personen – Die organisationsrechtlichen Funktionen des Art. 87 Abs. 3 GG	171
II. Grundrechtliche Anforderungen an die Organisation bundesunmittelbarer juristischer Personen nach Art. 87 Abs. 3 GG	172
1. Die Bundesrundfunkanstalten und die Anforderungen der Rundfunkfreiheit	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 Kunstfreiheit	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 organisierten Bundeskulturverwaltung	180
III. Gesetzesvorbehalt und privatrechtlich organisierte Bundeskulturverwaltung	186
IV. Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung und die Beteiligung der Länder an der privatrechtlich organisierten Bundeskulturverwaltung	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 Subventionswesen	194
2. Die Beeinträchtigung abgelehnter Bewerber – Der Gesetzesvorbehalt für die Auswahlentscheidung bei Subventionen	196
3. Die Beeinträchtigung der Subventionsempfänger – Der Gesetzesvorbehalt 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. 91 a GG	222

1. Abweichungen von den allgemeinen Regeln zum Gesetzesvorbehalt	222
2. Abweichungen vom Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung	223
II. Art. 91b 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

<i>Die Staatspraxis der Bund-Länder Kooperation zur Kulturpflege</i>	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

Einleitung

Kulturhoheit des Bundes – Ein Phänomen zwischen Staatspraxis und Grundgesetz

Kulturhoheit des Bundes? – Jeder deutsche Verfassungsrechtler wird bei diesem Ausdruck stutzen, scheint er doch der landläufigen Meinung zu widersprechen, daß das Grundgesetz die Kulturhoheit den Ländern übertragen habe¹, ja daß gerade die Zuständigkeit in kulturellen Angelegenheiten die Eigenständigkeit der Länder ausmache². In der Tendenz sind solche Aussagen sicherlich zutreffend; tatsächlich vermitteln sie aber nur ein stark vergrößertes Bild der Verfassungslage. Der Begriff „Kulturhoheit“ selber wird an keiner Stelle des Grundgesetzes erwähnt. Es ist kein Rechtsbegriff, an den sich irgendeine Rechtsfolge, schon gar keine Kompetenzzuweisung knüpft. „Kulturhoheit“ ist lediglich ein in der politischen Praxis gebräuchlicher „Sammelbegriff“ für verschiedene Befugnisse, die dem Staat im kulturellen Bereich zufallen³. Diese kulturpolitischen Befugnisse hat das Grundgesetz ebensowenig allein den Ländern wie allein dem Bund übertragen. Die Länder verfügen zwar nach der Verfassung über den größten Teil kulturpolitischer Kompetenzen, daneben sind aber auch dem Bund wichtige kulturstaatliche⁴ Funktionen

¹ So haben die Kultusminister der Länder schon in ihrer Entschließung vom 18. Oktober 1949 behauptet, „daß das Bonner Grundgesetz die Kulturhoheit der Länder innerhalb der Bundesrepublik Deutschland staatsrechtlich anerkennt“ [abgedruckt in: Handbuch KMK 1984/85, S. 114].

² *BVerfG* E 6, 309 (354); 12, 205 (229); *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, S. 552; *Häberle*, Kulturverfassungsrecht, S. 55 ff.; *Hufen* in: Probleme des Föderalismus, S. 199 m. w. N.

³ v. *Mangoldt-Klein*, GG, Vor Art. 70, Anm. VII, S. 1381 f.; *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, S. 556 Fußn. 19, 596; *Maunz* in: *Maunz-Dürig*, GG, Art. 73, Rz. 20.

⁴ Es herrscht heute Einmütigkeit, daß die Bundesrepublik nach dem Grundgesetz ein Kulturstaat ist, d. h. von Verfassungs wegen einen Kulturauftrag zu erfüllen hat [Statt aller: *BVerfG* E 10, 20 (36 f.)]. Die positivrechtliche Herleitung eines entsprechenden „Kulturauftrags“ ist allerdings schwierig: Keinesfalls reicht es aus, sich nur auf Art. 5 GG zu stützen [*Steiner*, VVDStRL 42 (1984), 7 (13 ff.)]. Art. 5 GG schützt nur bestimmte Freiheitsbereiche (Meinung, Presse, Rundfunk, Wissenschaft und Kunst), die bei weitem nicht alle kulturellen Tätigkeiten ausschöpfen. Man denke nur an die Förderung von Religion und Bildung. Auch das *Bundesverfassungsgericht* betont immer nur die Wertentscheidung der Verfassung zugunsten der „Freien Wissenschaft“ [E 35, 79 (114)], oder der „Freiheit der Kunst“ [E 36, 321 (331)], und spricht nirgends von einem allgemeinen „Kulturauftrag“ des Staates.

Insofern scheint es geboten, mindestens weitere Grundrechte (Art. 4, 5 und 7 GG), besser noch einzelne kulturelle Kompetenztitel (Art. 74 Nr. 5 und 13, 75 Nr. 1a und 2,

eingerräumt, man denke etwa an die Zuständigkeiten für die Auswärtige (Kultur-)Politik (Art. 32, 73 Nr. 1, 87 Abs. 1 GG) oder die Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau und Forschungsförderung (Art. 91 a und b GG). Im Bundesstaat des Grundgesetzes ist die Kulturhoheit also kein ausschließliches Hausgut der Länder; sie ist vielmehr – wenn auch ungleichmäßig – auf Bund und Länder verteilt⁵. Neben der Kulturhoheit der Länder gibt es auch eine Kulturhoheit des Bundes.

Die folgende Untersuchung möchte diese Kulturhoheit des Bundes näher ausloten⁶. Eine rechtliche und politische Bestandsaufnahme ist heute, 40 Jahre nach Verabschiedung des Grundgesetzes, überfällig⁷. Anknüpfend an manche Praxis während des Kaiserreiches und der Weimarer Republik hat die Bundesregierung seit 1949 immer wieder einzelne Kultureinrichtungen von herausragender Bedeutung finanziell unterstützt⁸. In den ersten Jahren blieb dies meist unauffällig. Nur bei den Großprojekten Stiftung Preußischer Kulturbesitz und Deutschland Fernseh GmbH kam es zum offenen Konflikt mit den Ländern. Die Bundesregierung hielt sich ansonsten regelmäßig bedeckt; die Kanzler

91 a Abs. 1 Nr. 1, 91 b GG) hinzuziehen. Aber selbst dann läßt sich noch bezweifeln, ob sich dies alles zu einem umfassenden Kulturauftrag des Gemeinwesens addieren läßt [Steiner, VVDStRL 42 (1984) 7 (16); Grimm, ebenda S. 46 (63f.)]. Die Literatur versucht deshalb noch zusätzliche Argumente außerhalb des Grundgesetzes zu finden. So stützt sich Knies, Schranken, S. 213, auf die Landesverfassungen, Häberle, Kulturstaat, S. 20ff., 36f., auf anthropologische Gesichtspunkte, oder E. R. Huber, Problematik, S. 4ff. und ähnlich Badura, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 42 (1984), 104 (105), auf einen „wesensmäßigen Zusammenhang“ von Staat und Kultur. Am überzeugendsten erscheint mir insofern die staatsrechtliche und -historische Herleitung von Grimm, VVDStRL 42 (1984), 46 (64f.). Er versteht die verschiedenen positivrechtlichen Normen im Grundgesetz als Endpunkte einer historischen Entwicklung des kulturfördernden Staates, dem zwar aufgrund dieser Entwicklung ein umfassender Kulturauftrag zukommt, in dessen Verfassung aber nur einzelne Kulturaufträge Eingang finden, deren Realisierung wiederum von der Erfüllung des Gesamtauftrags abhängt [Kritisch: Wahl, AöR 112 (1987), 26 (49)].

Insofern mag die Einfügung einer Kulturstaatsklausel ins Grundgesetz als Bestätigung der allgemeinen Rechtsauffassung sinnvoll erscheinen [Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen, Rz. 169ff.; Grimm, VVDStRL 42 (1984), 46 (67); Oppermann in: FS Bachof, S. 4 (14ff.)]. Skeptisch: Steiner, VVDStRL 42 (1984), 7 (38ff.)]. Zum ganzen neuerdings: Stern, StaatsR III, § 68 VII 3b, S. 884ff.

⁵ v. Mangoldt-Klein, GG, Vor Art. 70, Anm. VII, S. 1381ff.; Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 556ff., 596; v. Münch, VVDStRL 31 (1971), 51 (78f.); Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen, Rz. 175.

⁶ Die Alternative, über eine Verfassungsänderung dem Bund weitergehende kulturpolitische Möglichkeiten zu vermitteln, ist bei realistischer Betrachtung so unwahrscheinlich, daß sie hier gar nicht weiter erörtert werden soll.

⁷ Die bisherigen Untersuchungen sind zum großen Teil veraltet und meist nur von beschränktem Umfang. Neben den knapp 30 Seiten bei Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 576ff., sind hier – in chronologischer Reihenfolge – zu erwähnen: Peters, FS Kaufmann, S. 281ff.; Wenke, FS Nawiasky, S. 269ff.; Köttgen, Kulturpflege; Thieme, Kulturordnung; v. Mangoldt-Klein, GG, Vor Art. 70, Anm. VII, S. 1381ff.; Theilen, Bund; Maunz, FS G. Müller, S. 257ff.; Hufen, BayVbl 1985, S. 1ff.; ders. in: Probleme des Föderalismus, S. 199ff.

⁸ Ausführlich: Abelein, Kulturpolitik, S. 40ff.; 65ff.; 93ff.; 137ff.

sprachen in ihren Reden allenfalls das kompetenzrechtlich sichere Terrain der Auswärtigen Kulturpolitik an⁹. Mit Beginn der siebziger Jahre änderte sich das. Seit der Finanzverfassungsreform verfügte der Bund über neue wichtige Kompetenzen im Hochschulbau, der Bildungsplanung und der Forschungsförderung. Immer mehr geriet damit die innerstaatliche Kulturpolitik in den Aufgabenkreis des Bundes. Deutlich wurde das in der Regierungserklärung von Willy Brandt am 18. Januar 1973. Zum ersten Mal erläuterte hier ein Bundeskanzler detailliert seine Vorstellungen über Fragen der innerstaatlichen Kultur-, Bildungs- und Medienpolitik¹⁰. Seither tauchen allgemeine Erläuterungen zur Kulturpolitik immer häufiger in Regierungserklärungen auf¹¹; diese sind geradezu ein Forum für wichtige kulturpolitische Initiativen des Bundes geworden. So sprachen sich Willy Brandt und Helmut Schmidt nachdrücklich für die Gründung einer Deutschen Nationalstiftung aus¹², Helmut Kohl gab den Anstoß zum Haus der Geschichte in Bonn, dem Deutschen Historischen Museum in Berlin und jüngst zu einer deutschen Kultureinrichtung in Prag¹³.

Auch der Bundestag hat die Bedeutung der Bundeskulturpolitik erkannt: So wurde 1970 eine Enquete-Kommission Auswärtige Kulturpolitik einberufen¹⁴, deren Bericht (1975) ausführlich im Plenum und in den Ausschüssen diskutiert wurde¹⁵. In der zehnten Wahlperiode hat sich der Bundestag dann intensiv mit der innerstaatlichen Kulturpolitik auseinandergesetzt. Auf drei Große Anfragen¹⁶ und mehrere Beschlußempfehlungen¹⁷ kam es 1984 und 1986 zu den ersten großen Bundestagsdebatten über die innerstaatliche Kulturpolitik¹⁸. Am Ende stand die Aufforderung an die Bundesregierung, ihre kulturpolitischen Anstrengungen fortzusetzen, besonders aber ihre Aktivitäten in der sozial- und steuerpolitischen Künstlerförderung und der internationalen kulturellen Zusammenarbeit zu verstärken¹⁹.

⁹ Vgl. die Reden von *Adenauer*, *Erhard* und *Brandt* in: v. *Beyme* (Hrsg.), Regierungserklärungen, S. 125 (143), 153 (173), 191 (227), 251 (275).

¹⁰ Bulletin der Bundesregierung v. 19. Jan. 1973, Abgedruckt bei v. *Beyme* (Hrsg.), Regierungserklärungen, S. 283 ff.

¹¹ Vgl. besonders die Regierungserklärungen von Bundeskanzler *Kohl* v. 4. Mai 1983 (BT PIPr 10/4, S. 63 f, 67, 73 f.), v. 18. März 1987 (BT PIPr 11/4, S. 61, 64 f., 66) sowie v. 4. Feb. 1988 (BT PIPr 11/58), S. 3986 ff.).

¹² V. *Beyme* (Hrsg.), Regierungserklärungen, S. 283 (304), 341 (374).

¹³ Vgl. BT PIPr 10/4 S. 73 f., 11/58, S. 3987 f.

¹⁴ Schlußbericht: BT Drucks. 7/4121.

¹⁵ BT PIPr 7/239, v. 7. Mai 1976, S. 16720 ff. Die Beratungen sind schließlich 1982 im Auswärtigen Ausschuß stecken geblieben. Vgl. *Link* in: *Jäger-Link*, Republik, S. 412.

¹⁶ BT Drucks. 10/382, 10/785, 10/4518. Die Antworten der Bundesregierung finden sich in den BT Drucks. 10/2236, 10/2237, 10/5833. Am 1. August 1988 hat die Fraktion der GRÜNEN außerdem eine Große Anfrage zur Behandlung der NS-Kunst an die Bundesregierung gerichtet, Der Tagesspiegel Nr. 13 026, S. 4.

¹⁷ 10/2262, 10/2279, 10/2280, 10/5099, 10/5394, 10/6268, 10/5836.

¹⁸ BT PIPr 10/99, S. 7174 – 7216; 10/253, S. 19644 – 19674.

¹⁹ PIPr 10/253, S. 19674. Einzelheiten in BT Drucks. 10/5836.