

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

Prof. Dr. Johannes Hellermann

Raum: H 1 - 129

Tel.: 0521.106-4422

Fax: 0521.106-6048

johannes.hellermann@uni-bielefeld.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2270

A12, A11

Sekretariat : H. Lehmann

Raum : H 1 - 130

Tel.: 0521.106-6957

Bielefeld, 25. Oktober 2014

**Stellungnahme im Rahmen der Anhörung von Sachverständigen
des Ausschusses für Kultur und Medien sowie des Ausschusses für Kommunalpolitik
Kulturfördergesetz Nordrhein-Westfalen
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/6637**

Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich auf *rechtlich* relevante Aspekte des Regierungsentwurfs für ein Kulturfördergesetz Nordrhein-Westfalen (im Folgenden: KFG-RegE). In dem Gesetzentwurf weisen insbesondere die der kommunalen Kulturarbeit und ihrer Förderung geltenden Regelungen solche rechtlich relevanten Aspekte auf. Hier – vor allem im Hinblick auf Kommunen in Haushaltsnotlagen – auftretende Fragen sind in Bezug auf das Gesetzgebungsvorhaben eines Kulturfördergesetzes schon früh thematisiert worden.

Vgl. Drs. 15/2365, S. 4 f.

Insoweit stellen sich insbesondere verfassungs- und kommunalrechtliche Fragen. Hierzu ist bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens ein ausführliches Rechtsgutachten

Hellermann, Verfassungs- und kommunal(haushalts)rechtliche Grundlagen der Kulturförderung und Kulturtätigkeit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, September 2012.

vorgelegt worden, dessen Ergebnisse auch in die Gesetzentwurfsbegründung Eingang gefunden haben und auf das hier verwiesen werden kann. Vor diesem Hintergrund beschränkt die vorliegende Stellungnahme sich darauf, ausgehend von wesentlichen Ergebnissen dieser rechtsgutachtlichen Untersuchung einzelne einschlägige Regelungsvorschläge des Gesetzentwurfs zu kommentieren.

I. Grundlagen landesgesetzlicher Förderung kommunaler Kulturarbeit

1. Kommunale Kulturarbeit als verfassungsgeschützte Selbstverwaltungsaufgabe

Die kommunale Kulturarbeit, sei es in Gestalt eigener kultureller Aktivitäten der Kommunen, sei es in Gestalt der Förderung örtlichen Kulturschaffens, ist unzweifelhaft eine Aufgabe des örtlichen Wirkungskreises und damit eine zulässige Aufgabe der Städte und Gemeinden, zudem im Rahmen der gesetzlichen Aufgabenzuweisung auch der Kreise. Sie ist darüber hinaus auch eine den Kommunen durch die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG und des Art. 78 LV NRW verfassungsrechtlich garantierte, in Eigenverantwortung wahrzunehmende Aufgabe.

Wenn sie mitunter darüber hinaus – erkennbar gerade auch aus dem Interesse an einer finanziellen Absicherung heraus – als eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe bezeichnet wird,

Vgl. z.B. den Schlussbericht der vom Bundestag eingesetzten Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“, BT-Drs. 16/7000, S. 90: „Kultur ist ... generell eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe“.

ist das zwar in einem (verfassungs-)politischen Sinn nicht unzutreffend; es wird so mit Recht die herausragende Bedeutung der Kommunen für das Kulturleben wie auch der Kultur für das kommunale Zusammenleben herausgehoben. In einem strengen rechtlichen Sinne handelt es sich jedoch – jedenfalls ganz überwiegend, von einzelnen speziellen Aufgabenfeldern abgesehen – nicht um eine kommunale Pflichtaufgabe. Unmittelbar aus der Verfassung, sei es aus der Garantie kommunaler Selbstverwaltung selbst, sei es aus sonstigen Verfassungsbestimmungen wie etwa Grundrechts- oder Staatszielbestimmungen, lässt sich der Charakter als kommunale Pflichtaufgabe nicht begründen. Es ist ein Gebot der Sicherung kommunaler Autonomie, dass nur durch einfachgesetzliche Konkretisierung verbindliche, durchsetzbare Verpflichtungen der Kommune begründet werden. Entsprechend werden nach der Gemeindeordnung (vgl. § 3 Abs. 1 GO NRW) kommunale Pflichtaufgaben *durch Gesetz* begründet. Es finden sich jedoch nur wenige spezialgesetzliche Regelungen, etwa auf den Feldern der Weiterbildung oder der Denkmalpflege, die eine solche Pflichtaufgabe begründen. Die allgemeine gesetzliche Verpflichtungen der Kommunen zur Schaffung von (u.a. auch) kulturellen Einrichtungen (§ 8 Abs. 1 GO NRW) ist, weil sie der Kommune einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt und die Entscheidung, welche Einrichtungen im Einzelfall zu schaffen sind, der freien Entscheidung der Gemeinde im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts überlässt, keine hinreichend tragfähige Grundlage für die Annahme einer gesetzlich begründeten kommunalen Pflichtaufgabe.

2. Verfassungsrechtliche Grenzen einer Inpflichtnahme der Kommunen durch das Land

Die kommunale Selbstverwaltungsaufgabe der Kulturpflege und -förderung ist vom Landesgesetzgeber grundsätzlich zu respektieren und darf von ihm nur unter Beachtung verfassungsrechtlicher Rechtfertigungsanforderungen durch Auferlegung von Verpflichtungen beschränkt werden. Diese Rechtfertigungsanforderungen lassen, wo sich hinreichende Gründe des Gemeinwohls finden, begrenzte (wie die gerade erwähnten spezialgesetzlichen) Inpflichtnahmen der Kommunen zu, stünden jedoch der gesetzlichen Begründung einer Pflichtaufgabe der kommunalen Kulturförderung im Allgemeinen im Ergebnis entgegen.

Verbindliche, konkrete Vorgaben des Landes gegenüber den Kommunen müssen sich im Übrigen nicht nur vor der Selbstverwaltungsgarantie rechtfertigen. Praktisch werden sie auch durch die

verfassungsrechtliche Vorgabe des Konnexitätsprinzips (Art. 78 Abs. 3 LV NRW) begrenzt, das an die landesgesetzliche Übertragung bestimmter Aufgaben auf Kommunen eine Kostenregelungs- und -deckungspflicht des Landes knüpft.

3. Der Kulturförderauftrag des Art. 18 Abs. 1 LV NRW

Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Verpflichtung zur Pflege und Förderung von Kultur stellt in Nordrhein-Westfalen Art. 18 Abs. 1 LV NRW dar. Diese landesverfassungsrechtliche Staatszielbestimmung verpflichtet Land und Kommunen zunächst auf die Zielverfolgung innerhalb ihres je eigenen Kompetenzbereichs.

Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen. Kommentar, 2010, Art. 18 Rn. 2, dazu, dass die Staatszielbestimmung keine kompetenzverlagernde Wirkung besitzt.

Die Kulturförderaufgabe des Landes schließt jedoch kompetentiell auch die Förderung der kommunalen Kulturarbeit ein.

Vgl. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 18 Rn. 13

Was die Reichweite der Förderpflicht angeht, steht die Staatszielbestimmung als sog. Optimierungsgebot unter dem Vorbehalt des Möglichen

Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen. Kommentar, 2010, Art. 18 Rn. 1

und ist damit auch offen für wirtschafts-, haushalts- und finanzpolitische Rücksichten. Art. 18 Abs. 1 LV NRW begründet damit eine landesverfassungsrechtliche Förderverpflichtung, die – auch wenn sie dem Land einen großen Ausgestaltungsspielraum gewährt – doch verbindliches Verfassungsrecht darstellt. Die Förderung kommunaler Kulturarbeit durch das Land auf landesgesetzlicher Grundlage stellt sich als Erfüllung dieser verfassungsrechtlichen Verpflichtung dar.

II. Folgerungen im Regierungsentwurf für ein Kulturfördergesetz Nordrhein-Westfalen

1. Grundsätzliche Aufgabenstellung

Der Gesetzentwurf bekräftigt zunächst in § 2 Abs. 1 und 3 KFG NRW-RegE die grundsätzliche Verpflichtung auch der Kommunen zur Pflege und Förderung von Kultur und Kunst und zugleich den Charakter als eigenverantwortlich wahrzunehmende Selbstverwaltungsaufgabe. § 2 Abs. 1 KFG NRW-RegE wiederholt im Wesentlichen die verfassungsrechtliche Vorgabe und ergänzt sie in Satz 2 um die ausdrückliche Betonung des wechselseitigen partnerschaftlichen Zusammenwirkens. § 2 Abs. 3 S. 2 KFG NRW-RegR wiederholt die Verpflichtung zur Schaffung kultureller Einrichtungen gemäß § 8 Abs. 1 GO NRW und gibt den Kommunen ergänzend auf, bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe die in Teil 2 des KFG NRW-RegE niedergelegten Ziele, Grundsätze und Schwerpunkte zu berücksichtigen. Die Regelung erweitert somit ohnehin bestehende rechtliche Verpflichtungen der Kommunen zurückhaltend – keine darüber hinausgehenden konkreten Pflichten begründend, mit eher appellativer Wirkung – um Vorgaben im Sinne eines Zusammenwirkens und einer inhaltlichen Orientierung an gemeinsamen Grundvorstellungen.

2. Mitwirkung an der Erstellung des Landeskulturberichts

Vor dem Hintergrund des angestrebten Zusammenwirkens sieht § 25 Abs. 2 S. 2 bis 4 KFG NRW-RegE konkret eine Mitwirkung der Kommunen an der Erstellung des vorgesehenen Landeskulturberichts vor. Die Regelung ist erkennbar geprägt von dem Bestreben, den Kommunen keine (kostenträchtigen) Aufgaben aufzubürden, die sie nicht ohnehin aus eigenem Antrieb wahrnehmen. Dass die Auferlegung der begrenzten Mitwirkungspflichten mit der Garantie kommunaler Selbstverwaltung vereinbar ist und auch keine Konnexitätsfolgen auslöst,

Vgl. LT-Drs. 16/6637, S. 57.

erscheint unzweifelhaft. Im Ergebnis wird der unter Mitwirkung der Kommunen erstellte Landeskulturbericht plausibel als ein auch für die eigenverantwortliche kommunale Kulturarbeit hilfreiches und damit der kommunalen Selbstverwaltung dienliches Instrument bewertet.

3. Förderung interkommunaler Kooperation

§ 16 KFG NRW-RegE enthält eine Regelung zur Förderung und Unterstützung verschiedener Formate und Formen interkommunaler Kooperation. Wie die Begründung insbesondere zu Absatz 3 ausführt, soll sie mit dazu beitragen, das Land „stärker in Verantwortung für die Entwicklung der nordrhein-westfälischen Kulturlandschaft insgesamt und insbesondere der kulturellen Infrastruktur zu bringen“.

Vgl. LT-Drs. 16/6637, S. 48.

Da die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen rechtlich unberührt bleibt, geht die Gesetzentwurfsbegründung mit Recht davon aus, dass das Selbstverwaltungsrecht gewahrt bleibt. Im Übrigen kann die Förderung und Unterstützung durch das Land für die Möglichkeiten praktischer Realisierung eigenverantwortlicher kommunaler Kulturarbeit angesichts bestehender Finanzknappheit hilfreich sein.

4. Fördervereinbarungen

In § 30 KFG NRW-RegE ist das besondere Instrument der sog. Fördervereinbarung vorgesehen. Damit soll ausdrücklich auch die Möglichkeit des Abschlusses rechtsverbindlicher öffentlich-rechtlicher Verträge zwischen Land und Kommunen etabliert werden, die einerseits zugunsten des Landes die Erreichung des verfolgten Förderzwecks und andererseits zugunsten der beteiligten Kommunen die Durchführung des geförderten Vorhabens auch unter den Bedingungen der Haushaltsnotlage sichern sollen.

Vgl. LT-Drs. 16/6637, S. 64 f.

Wenn eine Kommune einen i.S.v. § 76 Abs. 1 GO NRW notleidenden Haushalt aufweist, ist das dann aufzustellende Haushaltssicherungskonzept nach § 76 Abs. GO NRW genehmigungsfähig, wenn danach der Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt, spätestens im zehnten nachfolgenden Jahr wieder erreicht wird. Der nächstmögliche Zeitpunkt ist dabei der unter Berücksichtigung der vielfältigen und auch häufig gegenläufigen Pflichten einer Gemeinde erreichbare, mithin der zumutbarerweise nächstmögliche Zeitpunkt, wobei die Zumutbarkeit sich insbesondere nach den rechtlichen Vorgaben für die Aufgabenwahrnehmung bestimmen soll.

Vgl. OVG Münster, NWVBl. 2010, 34 (34).

Gemäß diesen Vorgaben kann der Abschluss einer rechtsverbindlichen Fördervereinbarung die Berücksichtigung der Durchführung des geförderten Projekts in einem genehmigungsfähigen Haushaltssicherungskonzept sichern. Das ist auch deshalb hilfreich, weil die 2011 in Kraft getretene Änderung des § 76 GO NRW durch die Verlängerung der geforderten Konsolidierungszeitraums auf zehn Jahre einer größeren Zahl von Kommunen den Zugang zu einem genehmigungsfähigen Haushaltssicherungskonzept eröffnet hat. Im Übrigen kann die rechtsverbindliche Fördervereinbarung auch dann, wenn in der Situation des § 76 Abs. 1 GO NRW einer Kommune die Genehmigung ihres Haushaltssicherungskonzepts versagt wird und die Situation der vorläufigen Haushaltsführung, des sog. Nothaushalts eintritt, die Durch- bzw. Weiterführung des vereinbarten Vorhabens nach § 82 GO NRW absichern. Die Regelung trägt damit dazu bei, dass entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Art. 18 Abs. 1 LV NRW

Vgl. Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen. Kommentar, 2010, Art. 18 Rn. 5.

auch unter den Bedingungen der Haushaltsnotlage ein Mindestmaß an kultureller Aktivität der Kommunen möglich und gesichert bleibt.

III. Schlussbemerkung

Der KFG NRW-RegE nimmt die Kommunen nur sehr begrenzt in die Pflicht. Das ist wohl auch dem Anliegen geschuldet, für das Land finanziell belastende Konnexitätsfolgen gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW zu vermeiden. Es ist jedoch zugleich auch selbstverwaltungsfreundlich, weil es die – verfassungsrechtlich garantierte – kommunale Autonomie in der Kulturarbeit respektiert.

Der KFG NRW-RegE sieht jedoch darüber hinaus Instrumente vor, die den Kommunen, ohne sie – konnexitätsrelevant und auch sonst erheblich – in die Pflicht zu nehmen, die Wahrnehmung ihrer Kulturpflege- und -förderaufgabe erleichtern, vor allem durch die Bereitstellung besserer Planungs- und Entscheidungsgrundlagen und die Förderung interkommunaler Kooperationen durch das Land.

Was die teils prekäre finanzielle Absicherung der kommunalen Kulturarbeit angeht, begründet der KFG-RegE weder weitergehende Ansprüche der Kommunen gegen das Land auf diesbezügliche Finanzausstattung noch dispensiert er Kommunen in Haushaltsnotlage mit Rücksicht auf ihre Kulturarbeit von der kommunalhaushaltsrechtlichen Verpflichtung zur Konsolidierung des eigenen Haushalts. Jedoch etabliert er – abgesehen davon, dass Kommunen als mögliche Empfänger vorgesehener Landesförderungen in Betracht kommen – das Instrument der (rechtsverbindlichen) Fördervereinbarung, das auch finanziell notleidenden, vor allem in der Haushaltssicherung stehenden Kommunen ggf. einen finanziellen Spielraum für die Durchführung und Fortsetzung bestimmter kultureller Aktivitäten verlässlicher sichern kann. Das ist eine begrenzte, aber hilfreiche Maßnahme zur finanziellen Absicherung kommunaler Kulturarbeit.

gez.: Prof. Dr. Joh. Hellermann