

Stellungnahme der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V. zum
Kulturrechtsneuordnungsgesetz – Gesetzentwurf der
Landesregierung, Drucksache 17/13800
Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien am 26. August 2021

Die Kulturpolitische Gesellschaft bedankt sich für die Gelegenheit, zum Regierungsentwurf eines Kulturgesetzbuches für Nordrhein- Westfalen Stellung zu nehmen. Sie hat aufgrund ihrer Aktivitäten als Mitgliederverband und vor dem Hintergrund der Forschungsergebnisse ihres Instituts für Kulturpolitik ein besonderes Interesse an der Weiterentwicklung der gesetzlichen Fundierung der Landeskulturpolitik in ihrem Sitzland. Sowohl das bestehende Kulturfördergesetz als auch die kulturpolitischen Aussagen im Koalitionsvertrag der CDU/FDP- Regierung für die laufende Legislaturperiode setzen die Maßstäbe für die Bewertung des neuen Gesetzesvorhabens.

Ende 2014 hat der nordrhein- westfälische Landtag das Kulturfördergesetz beschlossen wurde. Das Gesetz stellt Regelungen „zur Förderung und Entwicklung der Kultur, Kunst und kulturellen Bildung in Nordrhein- Westfalen“ – so der Titel – auf und überzeugt auch durch den umfänglichen und kompetenten Begründungstext. Es trägt dem kulturellen und kulturpolitischen Wandel der letzten Jahrzehnte Rechnung. Die einzelnen Paragraphen, ihre Ziele, Absichten und Verfahrensregeln werden detailliert erläutert, Aussagen werden belegt. Das macht das Werk über seinen Gesetzescharakter hinaus zu einem fachlich ausgewiesenen Grundlagentext. Neben dem Sächsischen Kulturraumgesetz ist es – inhaltlich aber weitergehend – das einzige sparten- bzw. einrichtungsübergreifende Gesetz für den Kulturbereich, und bis heute orientieren sich landeskulturpolitischen Initiativen in anderen Bundesländern daran, aktuell etwa in Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland- Pfalz und Thüringen.

Die CDU/FDP- Regierung hat im Koalitionsvertrag 2017- 2022 angekündigt, das Kulturfördergesetz weiterzuentwickeln, ein Bibliotheksgesetz zu initiieren und alle kulturelevanten Gesetze in einem „Kulturgesetzbuch“ zusammenzuführen. Unnötige Bürokratie sollte damit abgebaut, die Zweckfreiheit von Kunst und Kultur betont, die Schwerpunktbildungen im Kulturfördergesetz überprüft, das Zuwendungsrecht möglichst effektiv vereinfacht werden. Zwei weitere Vereinbarungen im Koalitionsvertrag waren im Kulturfördergesetz bereits

enthalten: nämlich die Verpflichtung, kommunale Spitzenverbände sowie Organisationen aus Kultur, Kunst und kultureller Bildung an der Aufstellung des Kulturförderplans zu beteiligen und die Schaffung einer gesetzlichen Regelung, um in Haushaltssicherungskommunen die kulturelle Substanz und die freie Kulturförderung aufrecht zu erhalten.

Mit der Ankündigung eines umfassenden Kulturgesetzbuches wurden hohe Erwartungen geweckt, insbesondere hinsichtlich der Verlässlichkeit der Landespolitik für den Kulturbestand und die Kulturförderung. Mit der Stärkungsinitiative Kultur hat die Landesregierung von Beginn an ein deutliches Bekenntnis für ihr Kulturrengagement abgegeben. Der Referentenentwurf zu einem Kulturgesetzbuch hat hingegen wegen seiner Mängel für Überraschung gesorgt und für viele kritische Einwände vom Städtetag bis hin zum Kulturrat NRW. Auch die Kulturpolitische Gesellschaft hatte sich gegen diesen Entwurf ausgesprochen. Aufgrund der Rückmeldungen musste das Gesetzeswerk noch einmal gründlich überarbeitet werden. Insgesamt ist die Neufassung strukturierter und konzeptioneller angelegt. Die Kulturpolitische Gesellschaft sieht deutliche Verbesserungen am jetzt zu kommentierenden Regierungsentwurf.

In der Einleitung zum Gesetzestext heißt es, dass „das Kulturgesetzbuch alle kulturrelevanten Gesetze zusammenführen (soll)“ und folgt damit der Koalitionsaussage. Missverständlich bleibt die Bezeichnung *Kulturgesetzbuch*, denn es handelt sich nicht – wie etwa beim Sozialgesetzbuch – um eine Gesetzessammlung, sondern um ein Artikelgesetz, das vor allem ein neues Kulturgesetz enthält und lediglich das Kulturfördergesetz sowie das Pflichtexemplargesetz aufhebt. Dabei übernimmt der nun vorliegende Regierungsentwurf vor allem bei den Allgemeinen Bestimmungen und Grundsätzen, etwa bei der Kulturförderung und ihren Verfahren, durchaus viele Regelungen und Themen des wegfallenden Kulturfördergesetzes. Noch mehr wäre gewonnen, wenn auch das Kulturgesetzbuch über die Addition der einzelnen Handlungsfelder hinaus eine klare inhaltliche Strukturierung mit übergreifenden Zielbestimmungen für die Landeskulturpolitik und ihre Schwerpunkte enthalten würde. Eine solche Standortbestimmung sollte die Förderung der Künste, das kulturelle Erbe, die kulturelle Infrastruktur sowie die kulturelle Bildung und Teilhabe umfassen.

Das Kulturgesetzbuch will die Veränderungen in der Kulturlandschaft und aktuelle Herausforderungen der Kulturpolitik aufgreifen. Diesem Anspruch wird Rechnung getragen. Neu bzw. stärker ausgeformt gegenüber dem

Kulturfördergesetz sind die Provenienzforschung, ein Veräußerungsverbot für Sammlungsgegenstände des Landes in Museen (Ausnahmen: eigentums- und bilanzrechtliche Vorgaben), ein Verzeichnis des Immateriellen Kulturerbes beim Kulturministerium, die Förderung Dritter Orte vor allem in ländlichen Räumen und in Bibliotheken, Aussagen zur ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Nachhaltigkeit in der Kultur und in den Kulturbetrieben, die Mittelbereitstellung aus den Baubudgets für Kunst- und Bau- Projekte des Landes, Geschlechtergerechtigkeit und Diversität im kulturellen Leben und in der Kulturförderung, die Anwendung der Compliance- Regeln des Landes, die Digitalisierung und Digitale Kultur sowie der stärkere Einsatz digitaler Förderverfahren. Man kann darüber streiten, ob diese inhaltlichen Erweiterungen mit weniger Aufwand in das Kulturfördergesetz hätten integriert werden können – als neue Eckpunkte für die Kulturpolitik des Landes sind sie auf jeden Fall richtungsweisend.

Das angekündigte eigene Bibliotheksgesetz gibt es mit dem Kulturgesetzbuch nicht, ebenso kein eigenes Musikschulgesetz. Beide Einrichtungen füllen jetzt umfangreichere Teile im Kulturgesetzbuch, was auch durch die komplette Übernahme des bisherigen Pflichtexemplargesetzes in den Bibliotheksteil erreicht wird. (Ihren Platz im Gesetzeswerk finden selbst die Gefängnisbüchereien, für die sich nichts ändert, die aber durch Artikelvorschriften zukünftig die Bezeichnung „Bibliotheken“ tragen sollen.) Diese gesetzliche Privilegierung der Bibliotheken und Musikschulen ist zu begrüßen, auch wenn substanziell mehr denkbar wäre. Mit der Fixierung von Qualitätsstandards und Zertifizierungen im Gesetzbuch verbindet sich zumindest die Erwartung, die bisher sehr überschaubaren Fördermargen für die beiden Einrichtungen deutlich anzuheben.

Gegenüber den Bibliotheken und Musikschulen werden andere Kultureinrichtungen und Sparten nur cursorisch oder deskriptiv dargestellt, etwa die Theater und Orchester, der Tanz, die Visuellen Künste, die Literatur oder die Museen. Spezifische kulturpolitische Aussagen zu diesen Bereichen fehlen, was insbesondere mit Blick auf die kommunalen Theater und Orchester überrascht, die im Kulturetat des Landes die mit Abstand größte Haushaltsposition bilden. Demgegenüber werden Aufgaben, die in anderen Gesetzen abschließend geregelt sind, wie etwa bei den Archiven und Hochschulen, im Regierungsentwurf noch einmal aufgeführt, was rechtssystematisch eher ungewöhnlich ist. Umso erstaunlicher ist, dass dabei

das nordrhein-westfälische Weiterbildungsgesetz keine Erwähnung findet, obgleich es im Geschäftsbereich des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft verankert ist und auch für Kunst, Kultur und kulturelle Bildung eine große und flächendeckende Relevanz hat. Dieses Gesetz sichert den Volkshochschulen und freien Weiterbildungseinrichtungen im Unterschied zu allen anderen Kulturinstituten eine vergleichsweise hohe, dauerhafte und unkomplizierte Landesförderung.

Der Zweck von Gesetzen ist die Regelung von Rechtsgebieten. Viele Passagen im Kulturgesetzbuch beschreiben jedoch Sachverhalte oder definieren Begriffe, ohne explizit einen Regelungsbedarf oder eine Förderabsicht zu formulieren. Solche Ausführungen erwartet man in einem Kulturbericht, vielleicht in der Begründung, aber nicht im Gesetzestext selbst. Die Bandbreite aus kulturpolitischen Grundsatzaussagen, Begriffsdefinitionen und kleinteiligen Regeln schmälert die inhaltliche Stringenz und die Systematik. Verbindliche Festlegungen trifft das Gesetzbuch faktisch nur dort, wo es um die originären Aufgaben und eigenen Einrichtungen des Landes geht. Dementsprechend erreicht etwa der annoncierte kostenfreie Besuch von Dauerausstellungen an bestimmten Tagen nur bei einer Handvoll Museen und Kunstinstitutionen in NRW eine gesetzliche Durchgriffskraft.

Während sich das Kulturfördergesetz ausdrücklich darauf beschränkt, die Kulturförderung des Landes zu regeln, will das Kulturgesetzbuch alle kulturelevanten Tatbestände einbeziehen. Auch dies führt zu einer Verdopplung der Paragraphen – nämlich auf 68 – gegenüber dem Kulturfördergesetz. Der selbstgestellte Anspruch, Zusammenhänge und Wechselwirkungen der verschiedenen Kulturbereiche untereinander deutlich zu machen, wird jedoch bis auf die kulturelle Bildung und Vermittlung kaum erreicht. Selbst innerhalb des Bibliotheksteils werden z.B. keine Bezüge zwischen den öffentlichen und wissenschaftlichen Einrichtungen hergestellt. Ebenso wären die strategischen und strukturellen Beziehungen und Verschränkungen der Kultur mit anderen gesellschaftlichen Bereichen und Politikfeldern verbindlicher auszuformen, um Synergien und gemeinsame Verantwortung für kulturelle Entwicklungen zu erreichen.

Das Land will mit dem Kulturgesetzbuch eine verlässliche, entbürokratisierte und kalkulierbare Förderpolitik implementieren; Förderungen sollen „einfach, bürgerfreundlich und transparent“ gestaltet sein. Andererseits will sich das Gesetz ausdrücklich in das bestehende Haushaltsrecht „ohne Widerspruch“ einfügen und „keine neuen Förderverpflichtungen“ begründen. Wo

Förderungen in Aussicht gestellt werden, etwa bei den Bibliotheken, den Musikschulen oder bei der allgemeinen Kulturförderung, wird auf kommende Richtlinien verwiesen. Konkrete, über die bisherigen Festlegungen in der Allgemeinen Richtlinie zum Kulturfördergesetz hinausgehende Eckpunkte sind in der Begründung zum Regierungsentwurf formuliert: vereinfachte Regelungen zum Vergaberecht, für kleine Zuwendungen, zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn, zur Auszahlung und zum Verwendungsnachweis. Die Umsetzung dieser Vorschriften wären in der Tat ein entscheidender Schritt, um die Kulturförderung zu entbürokratisieren und zu vereinfachen, auch wenn nach jetzigem Stand die häufig geforderte Planungssicherheit für nur drei Jahre ermöglicht werden kann. Ebenfalls positiv hervorzuheben sind die regelmäßigen Informationsveranstaltungen zur Förderthematik, die zur gesetzlich verankerten Pflichtaufgabe werden. Nicht nachvollziehbar ist der Verzicht auf die Evaluation der Förderungen, wie sie das Kulturfördergesetz vorsieht. Diese Regelung fehlt im Kulturge-setzbuch, ebenso wie der in regelmäßigen Abständen stattfindende Dialog mit den Kulturschaffenden und -verantwortlichen über Ziele und Wirksamkeit der Kulturförderung.

Bei der bisherigen Kommunikation des Kulturge-setzbuches war es der Landesregierung besonders wichtig, dass bei zukünftigen Förderungen des Landes für Künstlerinnen und Künstler eine Honoraruntergrenze einzuhalten ist. Diese Grenze ist laut Gesetzestext der Mindestlohn (derzeit 1.647 € monatlich/ 9,50 € Stunde), der bereits gesetzlich festgeschrieben ist und damit auch für den Kulturbereich verbindlich gilt. Den Künstlerinnen und Künstlern tut man mit der Fixierung auf den Mindestlohn keinen Gefallen. Angesichts fehlender tarifvertraglicher Vereinbarungen wird er schnell zum Regellohn. Diesen Automatismus kennt man aus der Wirtschaft. Zudem greift der Mindestlohn nur für abhängig Beschäftigte, zumeist mit niedriger beruflicher Qualifikation. Für die selbstständig arbeitenden Künstlerinnen und Künstler ist dieser Betrag völlig unzureichend. Bei der Definition eines Mindesthonorars hätte man sich besser auf die Empfehlungen der jeweiligen künstlerischen Fach- und Interessenverbände beziehen sollen (etwa Schriftstellerverband, Bundesverband Freie Darstellende Künste, BBK). Auch verbindliche Honorarordnungen, wie sie etwa im kommunalen Bereich angewendet werden, können auf Landesebene eine adäquate Honorierung sicherstellen.

Demgegenüber sollen bei den Musikschulen sozialversicherungspflichtige und tarifgebundene (Dauer-) Beschäftigungsverhältnisse spätestens ab 2027 eine unabdingbare Fördervoraussetzung sein, und nur in begründeten Ausnahmefällen könnten dort Honorarkräfte eingesetzt werden, deren

Honorare mindestens an die Stundensätze der entsprechenden Tarifverträge angeglichen sind. So nachvollziehbar und richtig diese tapfere Regelung auch ist: Sie widerspricht der Realität in den allermeisten Musikschulen des Landes, und die Frage nach der Finanzierung oder von Kompensationszahlungen für die Umsetzung dieser Maßnahme ist vom Land dringend zu beantworten. (Hingegen ist bei den öffentlichen Bibliotheken die hauptamtliche Leitung der Stadtbibliotheken und die Beschäftigung von bibliothekarischem Fachpersonal nur eine Soll- Vorgabe und keine Fördervoraussetzung.)

Eine zentrale Maßnahme im Kulturfördergesetz ist der Kulturförderplan, der vom Ministerium im Einvernehmen mit dem Landtag für die Dauer einer Legislaturperiode aufgestellt wird. Er soll Transparenz und Planungssicherheit in der Kulturförderung gewährleisten. Im Entwurf des Kultugesetzbuchs ist der Kulturförderplan - übrigens im Unterschied zur Hervorhebung im Koalitionsvertrag - übrigens im Unterschied zur Hervorhebung im Koalitionsvertrag - nicht mehr enthalten. Die Streichung wird mit seiner „sehr aufwändigen“ Erstellung begründet; inhaltliche Gründe werden nicht genannt. Das irritiert, denn durch die lobenswerte Stärkungsinitiative Kultur der Landesregierung ist viel zusätzliches Geld im System, und das sollte planvoll angelegt werden. Als Ersatz sollen zwei fachöffentliche Konferenzen je Legislaturperiode dienen, bei denen das Land seine kulturpolitischen Planungen den Kulturschaffenden und -verantwortlichen vorstellt. Zur Ergebnissicherung sollen diese Konferenzen protokolliert und dokumentiert werden.

Mit dem Verzicht auf den Kulturförderplan soll zukünftig ein zentrales Element der Landeskulturpolitik wegfallen, das zusammen mit dem Landeskulturbericht in jeder Legislaturperiode und den jährlichen Kulturförderberichten eine Trias bildet, die für Transparenz, Planungssicherheit und Partizipation steht. Denn die Kulturförderpläne wurden nicht am grünen Tisch konzipiert, sondern unter Beteiligung und im Dialog mit den Kulturakteuren und -verbänden sowie auf vorbereitenden Konferenzen.

Wenn es eines Arguments bedarf, warum ein Kulturförderplan sinnvoll und notwendig ist, dann hat diese Landesregierung den überzeugenden Beleg dafür selbst geliefert: Der aktuelle Zweite Kulturförderplan 2019-2023 stellt systematisch, transparent und inhaltlich- fachlich fundiert für den Zeitraum der laufenden Legislaturperiode die einzelnen Gestaltungsfelder, Programme und Maßnahmen der Stärkungsinitiative Kultur dar. Im Vorwort lobt die Ministerin den Prozess der intensiven beteiligungsorientierten Erarbeitung und das Ergebnis. Man kann ihren Worten nur zustimmen: Besser geht es nicht. Eine Konferenz mit nachlaufenden Protokollen kann das nicht annähernd so gut

leisten, ganz abgesehen von der Wirkung und der Verbindlichkeit, die auch durch die Behandlung des Plans im Parlament gegeben ist.

Insofern empfiehlt die Kulturpolitische Gesellschaft, den Kulturförderplan als ein zentrales Steuerungsinstrument der Landeskulturpolitik in Nordrhein-Westfalen beizubehalten.

Kurt Eichler
16. August 2021