

An die Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2260

A12, A11

Gereonshaus
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln

20.10.2014/fuc/vo

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-291
Telefax +49 221 3771-309

E-Mail

raimund.bartella@staedtetag.de

Bearbeitet von
Raimund Bartella

Aktenzeichen
41.05.07 N

Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (Kulturfördergesetz NRW) LT-Drucksache 16/6637
Hier: Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien sowie des Ausschusses für Kommunalpolitik am 30. Oktober 2014

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Landtagspräsidentin hat uns mit Schreiben vom 29.09.2014 – Geschäftszeichen I.1 – den o.a. Gesetzentwurf der Landesregierung für eine öffentliche Anhörung im Ausschuss für Kultur und Medien sowie des Ausschusses für Kommunalpolitik am 30. Oktober 2014 mit der Bitte um Stellungnahme zugeleitet. Dafür bedanken wir uns herzlich.

Im Folgenden nehmen wir zum Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

I. Grundsätzliche Einschätzung

1. Der Städtetag NRW begrüßt die Vorlage des Kulturfördergesetzes NRW und dessen Zielsetzung, einen verbindlichen Rahmen und eine Grundlage für die zukünftige Kulturförderung des Landes zu schaffen. In einzelnen Regelungen greift das Gesetz allerdings unzulässigerweise in das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Kommunen ein. Hier sehen wir Änderungsbedarf.
2. Der Prüfauftrag des Landtages, einen Gesetzentwurf durch die Landesregierung vorzulegen, der auch Gemeinden im Nothaushalt ein gewisses Mindestmaß an Kulturförderung eröffnet, wird durch das Gesetz nicht eingelöst. Bei der Umsetzung der Fördervereinbarungen nach § 30 des Gesetzentwurfes wird es entscheidend darauf ankommen, den Inhalt des von der Landesregierung im Rahmen der Ressortabstimmung vereinbarten Erlasses des Innenministers an die Kommunalaufsicht so auszugestalten, dass der Geist der Begründung zu § 30 auch in der Praxis greift.
3. Die Initiative für ein Kulturfördergesetz NRW ist seitens der Städte von Anfang an mit der Erwartung verbunden worden, dass dieser angesichts der traditionell niedrigen landesseitigen

Kulturausgaben zumindest mit einer gewissen „finanzielle Unterfütterung“ versehen wird. Diese Erwartung hat sich angesichts der Finanzsituation des Landes zumindest kurzfristig als nicht erfüllbar erwiesen. Dennoch erheben wir die Forderung, dass Landtag und Landesregierung bei der weiteren Umsetzung des Gesetzes und auch in der Erwartung einer politischen Verlässlichkeit der landesseitigen Kulturförderung die Mittel in allen Bereichen und Sparten mittelfristig auf ein vergleichbares Niveau der anderen Flächenländer in Deutschland anheben und hierzu belastbare Absichtserklärungen abgeben.

II. Anmerkungen im Einzelnen

1. Der Entwurf des Kulturfördergesetzes als Ganzes unterstützt die Kulturpolitik der nordrhein-westfälischen Städte

Das kulturpolitische Verständnis des Landes, das im Gesetzentwurf und in der Begründung zum Ausdruck kommt, entspricht in weiten Teilen dem kommunalen, insbesondere dem großstädtischen Kulturverständnis. Dieses ist gekennzeichnet durch eine Orientierung an der kulturellen Infrastruktur sowie den Definitionen, was hierunter zu verstehen ist (Teil 3 des Gesetzentwurfes, Handlungsfelder der Kulturförderung). Zentrale Zielkategorien der Landeskulturpolitik decken sich mit dem kommunalen Kulturverständnis, wie z.B. die Schwerpunktsetzung im Bereich der kulturellen Bildung als Voraussetzung für kulturelle Teilhabe. Anknüpfend an die Überlegungen der „neuen Kulturpolitik“ zum Ende des 20. Jahrhunderts wird Kulturpolitik als Gesellschafts- und Strukturpolitik verstanden, die auf Grundlage der Trisektoralität verwirklicht wird. Sie entspricht dem Leitbild für die Stadt der Zukunft des Deutschen Städtetages (2003) und knüpft an die Ergebnisse der Enquetekommission Kultur in Deutschland (2007) an.

Bemerkenswert ist, dass die (bundesweit erstmalige) Ausformulierung des Staatsziels „Kulturförderung“ (Artikel 18 Abs. 1 LV NRW) in einem Kulturfördergesetz eine ressortübergreifende Zuständigkeit für die Erreichung dieses Staatsziels konstituiert. Nach § 1 Abs. 3 Satz 2 werden auch andere Ressorts, wie z.B. das Wirtschaftsressort oder das Bauressort in die Kulturaufgabe des Landes eingebunden.

Die neuen kulturpolitischen Instrumente wie z.B. der Kulturförderbericht (§ 24), der Kulturförderplan (§§ 22 und 23) und der Landeskulturbericht (§ 25) versprechen mehr Transparenz und Verlässlichkeit bzw. Planungssicherheit für die Kulturakteure in NRW. Eingriffe in den Kulturhaushalt wie im Jahr 2013 werden erschwert, weil die Glaubwürdigkeit der Landespolitik damit in Frage gestellt würde. Wichtig erscheint uns, dass relevante Kulturakteure bzw. ihre Vertretungen aktiv und intensiv an der Gestaltung der Kulturpolitik in NRW partizipieren können.

Die in Aussicht genommenen Regelungen der Förderrichtlinie schließlich stellen ein Stück Vereinfachung dar, bedürfen aber noch der Weiterentwicklung, z.B. im Hinblick auf das Jährlichkeitsprinzip.

Der vorliegende Entwurf eines Kulturfördergesetzes NRW wird daher vom Städtetag Nordrhein-Westfalen im Grundsatz begrüßt.

2. Kein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung im Kulturbereich

In der Begründung zu § 1 Abs. 2, § 2 Abs. 3 Satz 4 sowie auch im Weiteren wird klargestellt, dass das Recht der kommunalen Selbstverwaltung durch die Regelungen dieses Gesetzes unberührt bleibt. Gleichwohl greift das Gesetz in zwei Punkten in die kommunale Selbstverwaltung ein, die aus unserer Sicht der Änderung bedürfen:

Zum einen enthält Teil 2 des Gesetzentwurfes (§ 3 - § 5) materiell eine Festlegung auf Ziele der Kulturpolitik des Landes, deren Schwerpunkte sowie deren Grundsätze. In § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 3 werden sie auf die Kommunen übertragen. Die Regelungen sind in Form einer Sollvorschrift formuliert, die insoweit bindend ist, als von ihr nur abgewichen werden darf, wenn zwingende Gründe entgegenstehen. Genau diese Verpflichtung darf der kommunalen Kulturpolitik nicht auferlegt werden. Es ist die vornehmste Aufgabe im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung, Ziele, Schwerpunkte und Grundsätze von Angelegenheiten der Selbstverwaltung eigenständig im Rahmen der Gesetze zu definieren, ohne landesseitige Vorgaben beachten zu müssen. Auch wenn in der Begründung zu § 2 Abs. 2 Satz 3 dargelegt wird, die Vorschrift verlange lediglich eine „Berücksichtigung“, so wird hier dennoch in die gemeindliche Selbstverwaltung eingegriffen. Denn in der Begründung wird weiterhin ausgeführt, dass sich die Gemeinde mit den Zielen, Schwerpunkten und Grundsätzen „auseinanderzusetzen“ hat, sie aber eben nicht berücksichtigen muss. Aber die Gemeinde soll es schon, sonst wäre die Regelung ja überflüssig. Indem die Vorschriften des Teils 2 eindeutig nur an das Land adressiert werden und gleichzeitig kein kommunaler Bezug zu Zielen, Schwerpunkten und Grundsätzen der Landeskulturförderung hergestellt wird, entsteht Klarheit, in welchem Verhältnis die Vorgaben des Teils 2 zur Zielfindung innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung zu verstehen sind.

Wir bitten daher, in § 1 Abs. 2 den Bezug zu § 2 Abs. 3 Satz 3 und in § 2 Abs. 3 Satz 3 zu streichen.

Zum anderen wird in § 6 Abs.1 Satz 3 geregelt, dass das Land vom Fördernehmer, also auch Kommunen, als Fördervoraussetzung ein „gemeindliches oder gemeindeübergreifendes Strukturentwicklungskonzept“ verlangen kann. Dieser Begriff ist weder im Gesetzentwurf noch in der Begründung definiert. Jedenfalls umfasst Strukturentwicklung in den Kommunen ein weites Feld, das bei integrierten Stadtentwicklungsprozessen von der Verkehrs- über die Bauleitplanung bis hin zu Wirtschaftsförderungskonzepten reichen kann. (Kulturelle) Strukturentwicklungskonzepte könnten seitens der die Förderung genehmigenden Behörden als städtische Kulturentwicklungspläne verstanden werden. Solche Pläne liegen selbstverständlich bei weitem nicht in allen Städten Nordrhein-Westfalens vor. Sie werden auch nicht flächendeckend angestrebt und bleiben einer Entscheidung der Selbstverwaltung vorbehalten. Es wird nicht bestritten, dass eine sinnvolle Abstimmung mit der Kulturlandschaft im Umkreis einer Stadt notwendig wird. Es ist aber zu befürchten, dass die Bestimmung in § 6 Abs. 1 Satz 3 zu bürokratischen Verfahrensvorgaben und extensiver Auslegung bis hin zu obligatorischen Kulturentwicklungsplanungen führen kann, was unzulässig wäre. Andererseits werden ohnehin auf einen einzigen Fördergegenstand (z.B. Malunterricht oder darstellendes Spiel) bezogene Planungen nicht mehr verfolgt, weil integrierte Prozesse wie z.B. Kultur, Schule, Umland erfolgversprechender sind. Die Vorschrift ist im Übrigen auch wegen ihrer gewissen Unbestimmtheit für eine gesetzliche Bestimmung nicht geeignet.

Wir schlagen wir daher vor, § 6 Abs. 1 Satz 3 zu streichen.

3. Fördervereinbarungen und Konkretisierung durch einen Erlass an die Kommunalaufsicht

Zu Beginn der Diskussion über die Ausgestaltung eines Kulturfördergesetzes bestand das Ziel, allen Kommunen – auch diejenigen in der Haushaltssicherung – ein Mindestmaß an kultureller Betätigung zu gewährleisten. Auch der Landtag hat der Landesregierung einen entsprechenden Prüfauftrag erteilt (LT-Drucksache 15/2365 Nr. 3 b). Verschiedene in diesem Zusammenhang diskutierte Vorschläge fanden aus grundsätzlichen Gesichtspunkten keine Berücksichtigung im vorliegenden Gesetzentwurf. Gleichwohl sollte an dem Ziel grundsätzlich festgehalten werden.

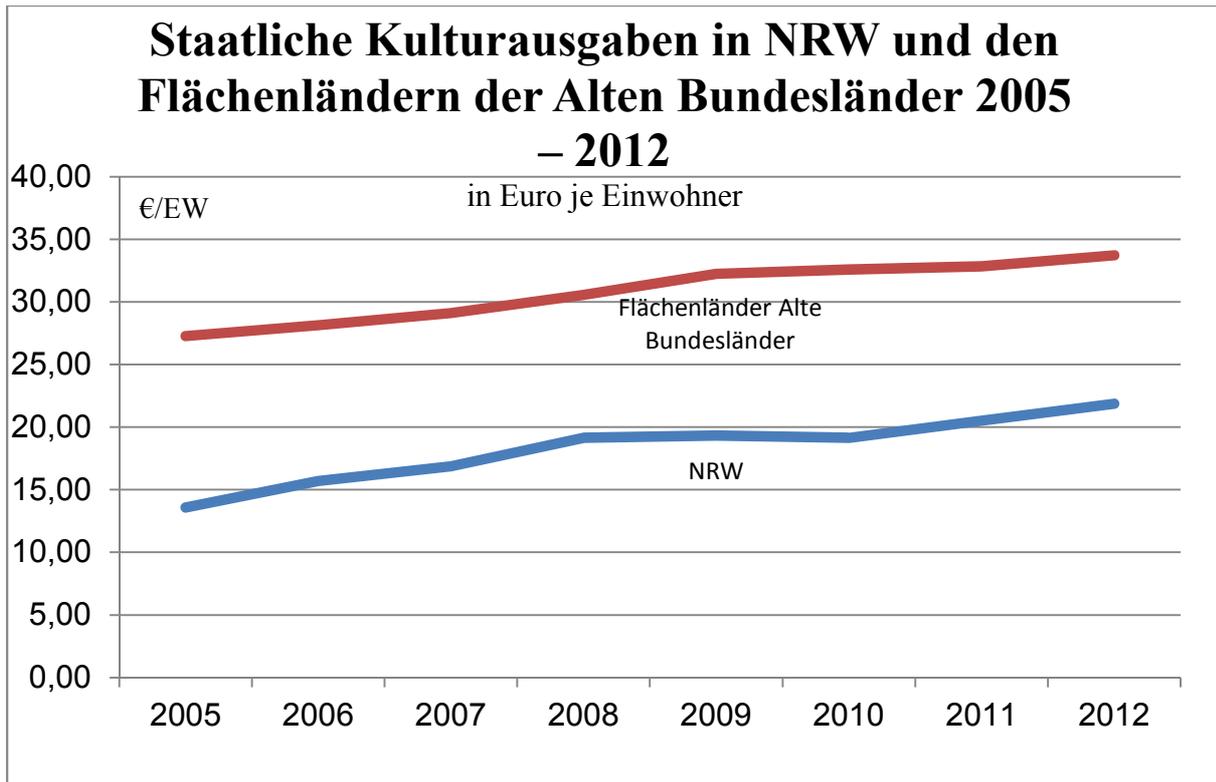
Die neuen Regelungen zu den Fördervereinbarungen nach § 30 stellen zwar eine gewisse Hilfe dar, soweit sich das Land an konkreten Kulturprojekten, Maßnahmen oder auch Einrichtungen der jeweiligen Städte beteiligt. Sie sind insoweit ausdrücklich zu begrüßen. Wo dies nicht der Fall ist, besteht bei weiter angespannter Haushaltssituation einzelner Städte aber die Gefahr des Kulturabbaus. Umso wichtiger erscheint, dass der im Rahmen der Ressortabstimmung in Aussicht genommene Erlass des Innenministers an die Kommunalaufsicht eine Form erhält, die möglichst weitgehend den Vorgaben des Landtages und dem Ziel der Unterstützung finanzschwacher Städte entspricht. Ein Satz in der Begründung zu § 30 gibt hier einen Hinweis, der weiter verfolgt werden sollte: „Das gilt jedenfalls im Rahmen der Aufstellung und kommunalaufsichtlichen Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 76 GO (Anmerkung: Verbindlichkeit von Fördervereinbarungen). Im Falle einer Nothaushaltsgemeinde gilt es nur dann, wenn die Fördervereinbarung vor Eintritt der vorläufigen Haushaltsführung i.S.d. § 82 GO abgeschlossen wurde oder wenn die Kommunalaufsicht den Neuabschluss einer solchen Vereinbarung ausnahmsweise genehmigt.“ Hier wird die Absicht der Landesregierung deutlich, dass in Ausnahmefällen auch Fördervereinbarungen von Städten und Gemeinden geschlossen werden können, wenn diese dem Nothaushalt unterliegen und gleichzeitig eine besondere Notwendigkeit des Abschlusses einer solchen Fördervereinbarung zum Erhalt einer kulturellen Infrastruktur erforderlich ist. Das setzt allerdings die Zustimmung der Kommunalaufsicht voraus. Wir halten solche Ausnahmeregelungen z.B. dann für angezeigt, wenn große Projekte wie z.B. „Ruhr 2010“, langfristig geplante Infrastrukturmaßnahmen oder Theater erhalten bzw. fortentwickelt werden sollen.

4. Mittelfristige Erhöhung des Beitrages des Landes zur Kulturförderung in NRW

Die Kulturausgaben des Landes NRW und der Flächenländer in den alten Bundesländern insgesamt beliefen sich - gemessen in Euro je Einwohner seit 2005 - wie in der nachstehenden Tabelle und der Grafik dargestellt:

Staatliche Kulturausgaben in NRW und den Flächenländern der Alten Bundesländer 2005 – 2012 in Euro je Einwohner

	Staatliche Kulturausgaben In € je Einwohner	
	NRW	Flächenländer Alte Bundesländer
2005	13,59	27,26
2006	15,69	28,13
2007	16,87	29,10
2008	19,14	30,57
2009	19,31	32,25
2010	19,15	32,58
2011	20,52	32,84
2012	21,86	33,73



Im Vergleich stiegen die Kulturausgaben der neuen Länder im Beobachtungszeitraum von 57,67 auf 61,41 Euro je Einwohner. Die Kulturausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW beliefen sich im Jahr 2005 auf 61,20 Euro je Einwohner und stiegen bis 2009 auf 62,30. Für die Jahre 2010 bis 2012 liegen gemeindliche Kulturausgaben aus dem Kulturfinanzbericht 2012 der statistischen Ämter des Bundes der Länder noch nicht vor.

Die Angaben zeigen, dass im Zeitraum von 2005 bis 2010 ein deutlicher Anstieg der Landeskulturausgaben in NRW möglich war. Ab dem Jahr 2010 war die Anhebung überschaubar. Wenn die Wirkung des Kulturfördergesetzes nicht darauf beschränkt bleiben soll, eine verbindliche und verlässliche Grundlage zu schaffen, sondern diese tatsächlich auch mit Leben zu erfüllen, werden dies die Städte und Gemeinden nicht ohne die Hilfe des Landes schaffen. In NRW lebt auch die Kultur zunehmend von der Substanz. Deshalb sollte das Land anstreben, zumindest mittelfristig die Kulturausgaben gemessen in Euro je Einwohner auf das durchschnittliche Niveau der alten Flächenländer anzuheben.

Wir bitten Sie, unsere Anmerkungen und Änderungsvorschläge bei der endgültigen Abfassung des Gesetzes zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Klaus Hebborn