

## **Stellungnahme der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V. zum Referentenentwurf zu einem Kulturgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 30.11.2020**

### **Vorbemerkung**

*Ende 2014 ist das Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (Kulturfördergesetz) im Landtag verabschiedet worden und soll nun durch ein Kulturgesetzbuch ersetzt werden. Das Kulturfördergesetz ist das erste Gesetz in Deutschland, das die Kultur in einem Bundesland insgesamt in den Blick nimmt und für die Landeskulturpolitik einen Rechtsrahmen schafft, der ihre Grundsätze, Ziele, Strategien und Instrumente zum Gegenstand hat.*

*Das Kulturfördergesetz ist ein Werk, das dem kulturellen und kulturpolitischen Wandel der vergangenen Jahrzehnte Rechnung trägt. Es enthält einen Begründungstext, der über 70 Seiten umfasst. Die einzelnen Paragraphen, ihre Ziele, Absichten und Regelungen, werden detailliert erläutert, Aussagen umfassend belegt. Das macht das Kulturfördergesetz über seinen Gesetzescharakter hinaus zu einem fachlich ausgewiesenen Grundlagentext, der wichtige Orientierungen für die Gestaltung der Landeskulturpolitik liefert. Die besondere kulturpolitische Qualität liegt in der hohen Korrespondenz zwischen dem gesetzlichen Rahmen und der praktizierten Kulturförderung des Landes.*

*Laut CDU/FDP- Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2017-2022 sollen das Kulturfördergesetz weiterentwickelt, ein Bibliotheksgesetz initiiert und alle kulturelevanten Gesetze in einem Kulturgesetzbuch zusammengeführt werden, um unnötige Bürokratie abzubauen. Damit wurde eine positive Zielsetzung formuliert, die in der kulturellen Öffentlichkeit entsprechende Erwartungen geweckt hat.*

*Als Probleme formuliert der vorliegende Entwurf des Kulturgesetzbuches, dass*

- 1. das kulturelle Leben sowie Kunst- und Kulturförderung von sehr unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen bestimmt werden, deren Zusammenhänge und Wechselwirkungen sich nicht ohne Weiteres erschließen,*
- 2. die Bestimmungen zur Kulturförderung trotz erheblicher Anstrengungen für Vereinfachungen, Transparenz und Planungssicherheit für die Künstlerinnen und Künstler sowie für die Kultureinrichtungen noch recht bürokratisch sind,*
- 3. es für die Bibliotheken sowie die Musik- und Kunstschulen nur wenige bzw. keine substanziellen Regelungen gibt.*

*Diese Probleme sollen durch das Kulturgesetzbuch gelöst werden.*

*Die Absicht, ein Kulturgesetzbuch zu erarbeiten und zu verabschieden, in dem alle relevanten gesetzlichen Regelungen zum Kulturbereich zusammengefasst und einzelne Bereiche neu geregelt werden, ist anspruchsvoll und begrüßenswert. Kunst und Kultur sowie die Kulturschaffenden brauchen gerade angesichts der Corona-Pandemie verlässliche und nachvollziehbare Aussagen. Dies betrifft insbesondere die Förderzugänge und –verfahren des Landes für Kunst und Kultur.*

*Die Kulturpolitische Gesellschaft ist um eine Stellungnahme gebeten worden, die hiermit vorgelegt wird. Sie orientiert sich an der Frage, ob die oben benannten Problemstellungen mit dem vorliegenden Entwurf zum Kulturgesetzbuch gelöst werden können und ob das neue Gesetz Vorteile gegenüber dem Kulturfördergesetz hat.*

## 1. Anlass und Zielsetzungen

Der **Begriff „Kulturgesetzbuch“** für das geplante Gesetzgebungsverfahren ist missverständlich. Es handelt sich weder um eine Gesetzessammlung noch um ein Mantelgesetz mit Spezialgesetzen wie etwa in der Sozialgesetzgebung. Vom Rechtscharakter her ist es ein Artikelgesetz, das in Artikel 1, dem Hauptteil, ein neues Kulturgesetz beinhaltet. Der Anspruch, alle kulturelevanten Gesetze zusammenzufassen, wird dadurch nicht erreicht. Hingegen wird das Kulturfördergesetz nicht weiterentwickelt, sondern abgeschafft.

Die **Regelungen im Archiv- und Denkmalschutzgesetz bzw. in den Hochschulgesetzen** werden nicht in das Kulturgesetzbuch überführt; die zugrunde liegenden Gesetze behalten ihre Eigenständigkeit und gelten fort. Ausgehend von diesem System der Dopplungen ist es wiederum nicht nachvollziehbar, warum das nordrhein-westfälische Weiterbildungsgesetz, das sogar zum Geschäftsbereich des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft gehört, im Kulturgesetzbuch überhaupt keinen Platz findet. Ersetzt werden durch das Kulturgesetzbuch allein das Kulturfördergesetz und das Pflichtexemplargesetz, das unverändert in den Bibliotheksteil übernommen wird und dort einen umfänglichen Schwerpunkt bildet.

Ein **gesetzlicher Regelungsbedarf oder –wille** durch das Kulturgesetzbuch ist nicht erkennbar. Viele Passagen haben lediglich einen deskriptiven Charakter, beschreiben Tatsachen oder Selbstverständlichkeiten, wie etwa die Weisungsfreiheit der Theater und Orchester (§ 35), und machen sie zum Gesetzestext. Solche Ausführungen erwartet man in einem qualifizierten Kulturbericht, vielleicht in der Gesetzbegründung, aber nicht im Gesetz selbst.

Das Kulturgesetzbuch beschreibt eine Landeskulturpolitik, das andere als die eigenen Angebote überwiegend projektbezogen und befristet unterstützt und keine förderpolitisch belastbaren Aussagen trifft. In einigen Handlungsfeldern wird auf die Regelung durch Richtlinien verwiesen, ihre inhaltlichen Eckpunkte werden jedoch nicht näher ausgeführt. Der Anspruch, unnötige Bürokratie abzubauen (Koalitionsvertrag), ist bis auf eine Absichtserklärung in der Einleitung und im Text des Gesetzentwurfs, nur ungenügend konkretisiert und nicht verbindlich festgelegt.

Konzeptionell wirkt der Referentenentwurf durch den unterschiedlichen Charakter der zu integrierenden Gesetzestexte und Regelungen als Text disparat und unausgewogen. Regelungen aus dem Kulturfördergesetz finden sich im Kulturgesetzbuch zum Teil sprachlich angepasst und inhaltlich verändert in einer neuen Systematik und in einem neuen Kontext wieder. Dadurch geht vielfach der ursprüngliche inhaltliche Zusammenhang verloren und es entstehen Unschärfen. Wünschenswert wäre ein Mehr an **inhaltlicher Stringenz**, logischem Aufbau und notwendigen und umfassenden Begründungen. Auch wird der Anspruch, „Zusammenhänge und Wechselwirkungen“ der verschiedenen kulturelevanten Gesetze und Bereiche deutlich zu machen, durch das Kulturgesetzbuch nicht erreicht. Dies gilt selbst innerhalb des Schwerpunkts Bibliotheken, denn Bezüge, Kooperationen und Synergien zwischen dem öffentlichen und wissenschaftlichen Bibliothekssystem, obgleich in einem Gesetzsteil zusammengefasst, werden nicht formuliert oder hergestellt.

Kulturpolitik und Kulturförderung werden durch verschiedene Formulierungen des Kulturgesetzbuches in starkem Maß auf ein **Modell der Kunstförderung** verengt. Es ist die Abkehr von einem weiten Kulturbegriff, der den neuen künstlerischen Entwicklungen, den breiten- und soziokulturellen Arbeitsfeldern, der freien Kunst- und Kulturszene sowie der Kulturwirtschaft mit derselben kulturpolitischen Verantwortung begegnet wie den traditionellen Künsten und dem etablierten Kulturbetrieb. Der Rückgriff auf die überkommene Bezeichnung „Kulturpflege“ im Zusammenhang mit Kulturförderung (§ 2) sowie die Eingrenzung der Einrichtungslandschaft auf die traditionellen Institutionen verweisen auf ein eingeschränktes Verständnis von

Kultur und ihrer Förderung im Kulturgesetzbuch, das einer zeitgemäßen Kulturpolitik und -praxis kaum entspricht.

Umfang und Gewichtung der kulturellen Einrichtungen und Handlungsfelder im Entwurf vermitteln den Eindruck, dass das Kulturgesetzbuch ein Bibliotheks- und vielleicht noch ein Musikschulgesetz ist. Da für Bibliotheken und Musikschulen ein Bildungsauftrag postuliert wird, hätte man erwarten können, dass die versprochene Regelung im Kulturgesetzbuch zumindest für diese Einrichtungen auch eine **verlässliche Landesförderung** z.B. nach dem Vorbild des nordrhein- westfälischen Weiterbildungsgesetzes für Volkshochschulen und freie Weiterbildungsträger einschließt. Diese Erwartung erfüllt der Entwurf nicht. Das Kulturgesetzbuch hält ausdrücklich fest, dass sowohl Bibliotheken (§ 52) wie auch Musikschulen (§ 55) von ihren Trägern finanziert werden. In einer Reihe von Bundesländern, z.B. Baden- Württemberg, Mecklenburg- Vorpommern, Thüringen, Brandenburg, Niedersachsen und Berlin, ist die Landesförderung von Musik- und (Jugend-)Kunstschulen entsprechend gesetzlich verbindlich und planungssicher geregelt. Es gibt klare Kriterien, die die Förderung begründen. Es wäre ein Fortschritt, wenn sich das Kulturgesetzbuch diese Standards zu eigen machen würde. Die geplanten Güte- bzw. Namenssiegel des Ministeriums sichern zwar eine gewisse Qualität für Bibliotheken und Musikschulen, aber keinen Rechtsanspruch auf Landesförderung. Auch andere verbindliche Förderzugänge sind für die Bibliotheken und Musikschulen im Kulturgesetzbuch nicht verankert.

Was bei der Priorisierung zugunsten der Bibliotheken und Musikschulen auffällt: **Andere Kultureinrichtungen und Handlungsfelder** werden im Kulturgesetzbuch nur cursorisch dargestellt. Das gilt vor allem für die Theater und Orchester sowie die Museen und die Literatur, deren Aufgaben beschrieben werden, für die aber landeskulturpolitische Aussagen und Regelungen weitestgehend fehlen. Der Komplexität und den Wirkungsmöglichkeiten der Kulturellen Bildung, die sich selbst im Namen des Kulturfördergesetzes findet und ein Leitprojekt der früheren CDU/FDP- Regierung war, wird in einem Paragraphen nur bedingt Rechnung getragen. Die Soziokultur ist nicht als eigenständiges Einrichtungs- und Handlungsfeld ausgewiesen, ebenso wenig wie die Medienkunst, der Film oder die Kultur- und Kreativwirtschaft.

Es ist zusätzlich problematisch, dass hauptsächlich **Einrichtungstypen als Ordnungsmerkmal für die Beschreibung der Kulturlandschaft** zugrunde gelegt werden und nicht auch die Kunst- und Kultursparten selbst. Die Literatur wird noch nicht einmal als eigenes Handlungsfeld ausgewiesen, sondern – anstatt sie wegen der Synergieeffekte wenigstens dem Bibliotheksteil zuzuordnen – den Theatern- und Orchestern zugeschlagen. Dies ist auch deshalb nicht verständlich, da mit dem Pflichtexemplargesetz bereits eine andere literaturspezifische Regelung in den Bibliotheksteil des Gesetzentwurfs integriert ist.

Die **strategischen und strukturellen Beziehungen und Verschränkungen der Kultur** mit anderen gesellschaftlichen Bereichen und Politikfeldern finden nur eine unzureichende Thematisierung. Synergien und gemeinsame Verantwortung für kulturelle Entwicklungen stehen nicht mehr im Pflichtenheft des Kulturgesetzbuches. Demgegenüber wäre es wichtig gewesen, durch Artikel im Kulturgesetzbuch die Bezüge und Schnittstellen der Kultur z.B. zu Schule und Weiterbildung, Jugend und Sozialem, Bau und Stadtentwicklung, Heimat und Kommunalem, Wirtschaft, Innovation und Digitalisierung gesetzlich mit einem hohen Verbindlichkeitsgrad zu formulieren.

## 2. Kulturpolitische Impulse

### ▪ **Zukunftsorientierung**

Der Referentenentwurf greift neue Themen wie „Digitalität“ (§ 5) und „Nachhaltigkeit“ (§ 12) auf und berücksichtigt die Frage der „Provenienzforschung“ (§ 4). Allerdings nimmt die Begründung im Kultugesetzbuch – bis auf das Thema Nachhaltigkeit – kaum Bezug auf die zugrundeliegenden gesellschaftlichen Probleme und Diskurse (z.B. Digitalisierung, Klimawandel, Postkolonialismus-Debatte). Nicht einmal die durch die Corona-Pandemie offenkundig gewordenen Existenz- und Strukturprobleme des Kunst- und Kulturbereichs (z.B. der solselbständigen Künstler\*innen, der frei-gemeinnützige Kultureinrichtungen und des Veranstaltungsbereichs) finden im Gesetzentwurf eine Entsprechung, geschweige denn eine Berücksichtigung durch förderpolitische Konsequenzen. Als Dokument der Zeit ist der Text zu wenig nachvollziehbar und weist gesellschaftspolitisch nicht in die Zukunft. Dazu trägt auch die Verwendung antiquierter Begriffe wie „Kulturpflege“ und „musische“ Bildung bei.

### ▪ **Kooperation und Dialog**

Der aktivierende und motivierende Charakter der Landeskulturpolitik spielt im Referentenentwurf eine viel geringere Rolle. Auch wenn an einzelnen Stellen durchaus partnerschaftliches Zusammenwirken intendiert ist, so kommt Kooperation als aktives kulturpolitisches Ziel zu wenig zum Ausdruck. Der Auftrag zum Dialog als strukturierendes Element der Landeskulturpolitik, wie er im Kulturfördergesetz enthalten ist, der Aufruf zur Gestaltung von Kulturpolitik als strukturbezogenes, kooperatives, beteiligungsorientiertes und wissensbasiertes Bemühen, an dem öffentliche und private Träger mitwirken sollen, findet sich im Kultugesetzbuch in dieser Deutlichkeit nicht wieder.

### ▪ **Konzeptorientierung**

Vor allem die für eine vorausschauende, verbindliche und transparente Planung stehende Governance-Struktur des Regelwerks „Kulturförderplan – Landeskulturbericht – Kulturförderbericht“ - ergänzt durch Wirksamkeitsdialog und Evaluation der Förderungen - ist durch die Eliminierung des Kulturförderplans ihres zentralen Instruments und ihrer korrespondierenden Wirkungen beraubt. Insofern wird mit dem Kulturfördergesetz auch ein zentrales Element der landeskulturpolitischen Steuerung abgeschafft. Das Argument in der Begründung, der Kulturförderplan sei „sehr aufwändig“ zu erstellen, wirkt wenig überzeugend, ebenso wenig wie die stattdessen vorgesehenen Konferenzen innerhalb einer Legislaturperiode „neue und innovative Elemente einer dialogorientierten Kulturpolitik“ darstellen, da diese bisher auch verankert waren und durchgeführt wurden.

### ▪ **Institutionelle Priorisierungen**

Durch die Aufnahme der Regelungen zu den Bibliotheken und den Musikschulen, ist allein quantitativ eine institutionelle Priorisierung dieser Bereiche gegeben, die hinsichtlich der anderen Kultureinrichtungen erklärungsbedürftig und durch die vorhandenen Förderschwerpunkte des Landes zum Beispiel für die Theater- und Orchester nicht gerechtfertigt ist. Dies gereicht den anderen Bereichen automatisch zum Nachteil. Augenfällig wird dies vor allem bei den Aussagen zu den Museen sowie zur Literatur.

### 3. Empfehlungen zu einzelnen Regelungen

#### ▪ Regionale Kulturpolitik und interkommunale Zusammenarbeit

Als Flächenland, in dem die Kommunen traditionell die wichtigsten Kulturträger sind, spielt die interkommunale und regionale Zusammenarbeit für die Aufrechterhaltung und die Neuentwicklung von Kulturangeboten eine wichtige Rolle. Mit den beiden Kultursekretariaten und der regionalen Kulturpolitik sind entsprechende Institutionen, Strukturen und Verfahren eingeführt, die vom Land seit vielen Jahren gefördert werden. Die regionale und landesweite interkommunale Zusammenarbeit sowie gemeindeübergreifende Kooperationen und Kulturentwicklungsplanungen zum Erhalt der kulturellen Infrastruktur werden im § 16 Kulturfördergesetz behandelt. Das Kultugesetzbuch übernimmt keine dieser Regelungen. Aufgrund der wachsenden Beachtung der kulturellen Situation außerhalb der Metropolen und in ländlichen Räumen sollten sie auch im Kultugesetzbuch verankert werden.

#### ▪ Kultur- und Kreativwirtschaft

Im Koalitionsvertrag wird der Erfolg der Kulturwirtschaft in Nordrhein-Westfalen unterstrichen. Dabei wird auf die Kreativität der beteiligten Künstler und Künstlerinnen, anderer Kulturakteure und Betriebe und auf die Vernetzung mit anderen Aufgabenfeldern verwiesen, um neue wirtschafts- und beschäftigungsrelevante Möglichkeiten zu erschließen. „Kulturelle Aktivitäten schaffen die Basis für eine vitale Kreativwirtschaft – das gilt auch umgekehrt“ (Koalitionsvertrag). Die Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft entfällt im Kultugesetzbuch komplett. Damit koppelt sich die Landeskulturpolitik von wichtigen Kulturentwicklungen in diesen Bereichen ab und gibt ohne Not künstlerisch-kulturelle Potenziale auf, die produktiv zu nutzen und zu vernetzen wären. Deshalb sollte dieser Bereich im Kultugesetzbuch wieder seinen Platz finden.

#### ▪ Rechtsanspruch auf Förderung

Bei vielen Themen und Aussagen des Kultugesetzbuchs fehlt ein Förderhinweis. Dies bedeutet, dass ein Zugang zu einer entsprechenden Landesförderung unklar bleibt. Für Bibliotheken und Musikschulen und ihren Kultur- und Bildungsauftrag wäre ein Rechtsanspruch auf Förderung nach dem Vorbild des nordrhein-westfälischen Weiterbildungsgesetzes folgerichtig. Förderzugänge für beide Einrichtungen sollen lediglich über Richtlinien geregelt werden, nicht jedoch im Gesetz selbst.

#### ▪ Fördervereinbarungen

Der Koalitionsvertrag trifft die Aussage, dass eine gesetzliche Regelung geschaffen werden soll, um in Haushaltssicherungskommunen die kulturelle Substanz und die freie Kulturförderung aufrecht zu erhalten. Durch den Abschluss von zeitlich befristeten Fördervereinbarungen mit Gemeinden in der Haushaltssicherung sieht das Kulturfördergesetz die Möglichkeit des Erhalts kommunaler und nicht-kommunaler Kultureinrichtungen vor. Das Instrument der Fördervereinbarungen für finanzschwache Kommunen erhält durch die Corona-Pandemie und ihre Folgen eine neue Aktualität und muss deshalb wieder fester Bestandteil des Kultugesetzbuchs werden.

#### ▪ Kulturpolitikforschung

Das Kulturland Nordrhein-Westfalen mit seinen differenzierten kulturellen Infrastrukturen und Angeboten, die überwiegende von Kommunen und zivilgesellschaftlichen Trägern unterhalten werden, muss gesellschaftliche und kulturelle Veränderungen berücksichtigen. Für die im Kultugesetzbuch formulierte „nachhaltige Förderung“ (§ 62) sind regelmäßige wissenschaftliche Studien und empirische bzw. statistische Daten erforderlich, um die vorgesehene „Anpassung

der Fördermaßnahmen in Hinblick auf die kulturpolitischen und weiteren Ziele des Landes und an die aktuellen Entwicklungen der Kunst- und Kulturlandschaft“ auszurichten. Insbesondere für den Landeskulturbericht und die Kulturförderberichte bedarf es einer systematischen und nachhaltigen Kulturpolitikforschung, die im Kulturgesetzbuch verankert werden sollte.

▪ **Trias von Kulturförderplan, Landeskulturbericht und Kulturförderbericht**

Der Kulturförderplan, der vom Ministerium im Einvernehmen mit dem Landtag für die Dauer einer Legislaturperiode aufgestellt wird, gewährleistet Transparenz und Planungssicherheit in der Kulturförderung. Er steht in enger Beziehung zum Landeskulturbericht und zum Kulturförderbericht. Im Kulturgesetzbuch ist der Kulturförderplan nicht mehr vorgesehen. Als Ersatz sollen zwei fachöffentliche Kulturkonferenzen je Legislaturperiode dienen, an der u.a. auch die Landtagsfraktionen teilnehmen sollen. Dadurch wird die Verbindlichkeit des Kulturförderplans, wie er nach §§ 22,23 Kulturfördergesetz festgelegt ist, jedoch nicht erreicht. Deshalb sollte dieses Instrument in das Kulturgesetzbuch aufgenommen und die konzeptionell begründete Trias von Kulturförderplan, Landeskulturbericht und Kulturförderbericht wiederhergestellt werden.

## 4. Abschließender Kommentar

Der Entwurf eines Kulturgesetzbuches für Nordrhein- Westfalen steht in einem nicht nachvollziehbaren **Kontrast zur aktuellen Kulturförderpolitik des Landes**, das – auch durch den Stärkungspakt Kultur – innovative künstlerische Programme und neue Ansätze der Kulturarbeit und -vermittlung auf den Weg gebracht hat und unterstützt. Dieses Engagement ist ausdrücklich zu würdigen. Diese Realität spiegelt sich im Kulturgesetzbuch jedoch nicht wider. Die Korrespondenz von Gesetzesrahmen und Kulturpolitikgestaltung des Landes klafft – nicht nachvollbar und erklärbar - auseinander.

Der Referentenentwurf bleibt erheblich hinter den Aussagen und Forderungen des **Koalitionsvertrages** zurück, der hohe Erwartungen an die Erarbeitung eines Kulturgesetzbuches hervorgerufen hat. Das Versprechen auf ein Kulturgesetzbuch wird ausschließlich über den Titel des Gesetzentwurfs eingelöst. Der Entwurf beschränkt sich an vielen Stellen auf die Darstellung kultureller Tatbestände, aus denen aber keine landeskulturpolitischen Positionierungen oder förderpolitische Absichten abgeleitet werden.

Ein **eigenständiges Bibliotheksgesetz** ist in Nordrhein- Westfalen lange Jahre gefordert worden. Ähnliches gilt für die Musikschulen. Es wäre eine sinnvolle Alternative gewesen - wie etwa in der Sozial- und Jugendpolitik -, Ausführungsgesetze zum Kulturfördergesetz auf den Weg zu bringen, in dem die Ziele, die Aufgaben und insbesondere die finanziellen Regelungen für die einzelnen Einrichtungen viel spezifischer und umfassender hätten formuliert werden können. Eigene Gesetzeswerke für Bibliotheken und Musikschulen (und andere Kultureinrichtungen) sind mit dem Kulturgesetzbuch nicht erreicht und bleiben eine Zukunftsaufgabe.

Bundesweit gilt die **Landeskulturpolitik in Nordrhein- Westfalen** mit ihrem Kulturfördergesetz als Vorbild. Das Kulturgesetzbuch vermittelt insgesamt den Eindruck, als seien die bestehenden Anforderungen und Regelungen zur Landeskulturpolitik - Stichworte: Kooperation, Beteiligung, Förderziele, Planungs- und Forschungsorientierung - zurückgenommen worden. Der Wille zur aktiven Gestaltung ist zu wenig ausgebildet, der Mut zu einem kulturellen Aufbruch mit dem Kulturgesetzbuch nicht erkennbar.

Nordrhein-Westfalen beschreitet mit diesem Entwurf des Kulturgesetzbuches den Weg in eine Landeskulturpolitik, bei der die Künste im Zentrum stehen mögen, die aber die gesellschaftspolitische Relevanz der Kunst und die Wirkungsmöglichkeiten der Kultur einschränkt. Der in Nordrhein-Westfalen auch bundesweit erreichte Fortschritt und die Breite der praktizierten Kulturförderung des Landes werden dabei ungenügend gewürdigt.

Bonn, 28. Januar 2021

Kulturpolitische Gesellschaft e.V., Geschäftsführender Vorstand

Dr. Tobias J. Knoblich  
Präsident