



## Policy Paper 2/2021

# Sinn und Nutzen eines Kulturförderungsgesetzes für Sachsen-Anhalt

von Winfried Kluth, Pascal Schwarzer

### I. Kultur und Kulturverfassungsrecht

Das facettenreiche Themenfeld „Kultur“<sup>1</sup> wird im deutschen Verfassungsrecht aus verschiedenen Perspektiven thematisiert.

Einmal aus der Perspektive derjenigen, die Kultur und Kulturgüter „schaffen“ und dabei von ihren Grundrechten Gebrauch machen. Sie können sich unter anderem auf die Kunstfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG berufen,<sup>2</sup> das die ganze thematische Breite der künstlerischen Betätigungsformen erfasst und in Bezug auf die Handlungs- und Erscheinungsformen entwicklungs offen verstanden wird.<sup>3</sup>

Eine zweite, eher formale Perspektive betrifft die Frage, welche staatliche Ebene für Fragen der Gesetzgebung und Verwaltung im Zusammenhang mit kulturellen Themenfeldern zuständig ist. Hier erweist sich die föderale Ordnung des Grundgesetzes als besondere Herausforderung. Sie geht von einer „Kulturhoheit der Länder“ aus, eröffnet aber auch dem Bundesgesetzgeber über ungeschriebene Kompetenztitel manchen Zugang.<sup>4</sup>

Wie bei vielen anderen Freiheitsrechten ist schließlich aus einer dritten Perspektive das staatliche Handeln in seiner privaten Freiheitsgebrauch ermöglichenden und fördernden Dimension anzusprechen.<sup>5</sup> Neben der allgemeinen und speziellen Kulturförderung geht es dabei

auch um die Unterhaltung von kulturellen öffentlichen Einrichtungen durch Kommunen und Länder, etwa von Theatern, Museen und Musikschulen, um nur einige wenige Beispiele zu nennen.<sup>6</sup> Um den Grundrechtsgebrauch zu ermöglichen, sind demnach auch staatliche Maßnahmen im Bereich der kulturellen Infrastruktur erforderlich, wobei die staatliche Neutralität in Bezug auf Kunst und Kultur zu wahren ist.<sup>7</sup>

### II. Kultur als Staatsziel der Landesverfassung

#### 1. Wortlaut und Genese der Staatszielbestimmung

An diesen Befund knüpft die Landesverfassung von Sachsen-Anhalt in ihrem Artikel 36 an, der den folgenden Wortlaut hat:

#### „Artikel 36 Kunst, Kultur und Sport

(1) Kunst, Kultur und Sport sind durch das Land und die Kommunen zu schützen und zu fördern.

(2) Die heimatbezogenen Einrichtungen und Eigenheiten der einzelnen Regionen innerhalb des Landes sind zu pflegen.

(3) Das Land und die Kommunen fördern im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten die kulturelle Betätigung aller Bürger insbesondere dadurch, daß sie öffentlich zugängliche Museen, Büchereien, Gedenkstätten, Theater, Sportstätten und weitere Einrichtungen unterhalten.

(4) Das Land sorgt, unterstützt von den Kommunen, für den Schutz und die Pflege der Denkmale von Kultur und Natur.

(5) Das Nähere regeln die Gesetze.“

Die Vorschrift ist zusammen mit Art. 3 Abs. 3 Verf LSA zu lesen und zu interpretieren, der die Wirkweise einer Staatszielbestimmungen folgendermaßen bestimmt:

„(3) Die nachfolgenden Staatsziele verpflichten das Land, sie nach Kräften anzustreben und sein Handeln danach auszurichten.“

Damit liefert die Landesverfassung, anders als das Grundgesetz, einen expliziten normativen Rahmen für die Bindungswirkungen, die von der Vorschrift ausgehen. Dieser ist näher zu beleuchten.

## 2. Dogmatische Verortung

### a) Überblick zum Meinungsstand

Obwohl Staatszielbestimmungen in der Sache „altbekannt“ sind und in früheren (Reichs-)Verfassungen und in den Verfassungen der Länder<sup>8</sup> deutlich präsenter waren als unter dem Grundgesetz, haben sie erst spät eine größere wissenschaftliche Aufmerksamkeit erfahren.<sup>9</sup> Sie sind normativ durch eine finale Normstruktur, die Notwendigkeit der gesetzgeberischen Konkretisierung bei verbleibenden großen Gestaltungsspielräumen sowie die Dynamisierung des Verfassungsrechts in Wechselwirkung mit Veränderungen und Entwicklungen im Tatsächlichen sowie im Bereich des Wissens gekennzeichnet.<sup>10</sup>

Wie es konkret um die Bindungswirkung und normative Direktionskraft von Staatszielbestimmung(en) bestellt ist, ist Gegenstand grundsätzlicher Kontroversen, wobei in jüngerer Zeit die kritischen Stimmen zugenommen haben. So ist etwa Gärditz in Bezug auf die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG der Ansicht, dass „die Figur der Staatszielbestimmung ... zu abstrakt [ist], um dogmatische Relevanz zu erlangen. Als verfassungstheoretische Figur ist sie zu

*sehr mit Versuchen einer allgemeinen Staatsaufgabenlehre ... belastet, die sich als einer demokratisch-pluralistischen und damit offenen Verfassung inadäquat erwiesen hat. Der Staat als rechtlich verfasste Institution – und nur diese ist von verfassungsrechtlicher Relevanz – kennt keine Ziele jenseits des Rechts; und ein demokratischer Staat (Art. 20a GG) hat kein Ziel, sondern nur Wege der permanenten offenen Zielfindung im Verfahren. Die sinnvolle Funktion, bestimmte objektive Belange punktuell zu materialisieren, ist instrumenteller Natur und letztlich nur aus der konsequenten Vergrundrechtlichung der Rechtsordnung heraus zu erklären, der der verfassungsändernde Gesetzgeber durch Schrankenziehung und Objektivierungsansätze entgegenwirkt.“<sup>11</sup>*

Die überwiegende Zahl der Literaturstimmen hält demgegenüber an der Staatszielbestimmung als einer sinnvollen dogmatischen Qualifikation fest.<sup>12</sup> Als wesentliche Merkmale werden dabei die folgenden Aspekte herausgestellt:

Die Regelungen sind als Rechtsprinzip<sup>13</sup> ausgestaltet und damit an abstrakten Zielvorgaben ausgerichtet, die zwar im Sinne eines Optimierungsgebots<sup>14</sup> ausgerichtet sind, in ihrer konkreten Reichweite aber von der Geltungskraft gegenläufiger Rechtswerte<sup>15</sup> sowie den politischen Prioritäten im Rahmen der – oft durch Kompromisse bestimmten<sup>16</sup> – gesetzgeberischen Ausgestaltung abhängig sind.

Als weitere Merkmale werden eine auch auf das Verhalten der Bürger zielende edukatorische Funktion<sup>17</sup>, sowie eine auf Politik und Gesetzgeber abzielende ständige Impulswirkung<sup>18</sup> angeführt.

## b) Eigene Interpretation

Ausgehend von den konsentierten Standpunkten erscheint es sinnvoll und möglich, die verfassungsrechtliche Wirkung einer Staatszielbestimmung in ein direktes Verhältnis zu den normativen Strukturen zu setzen, auf die sie letztlich einwirken: die Ermessenstatbestände, die sowohl die Gesetzgebung als auch das Verwaltungshandeln prägen.

Sowohl das gesetzgeberische Ermessen<sup>19</sup> als auch das Ermessen der Verwaltung<sup>20</sup> repräsentieren normative Direktiven, die durch die partielle Offenheit in der Lage sind, zusätzliche externe Steuerungsimpulse aufzunehmen bzw. zu verarbeiten. Das ist für das Verfassungsrecht insgesamt und die Grundrechte sowie die Staatszielbestimmungen im Einzelnen anerkannt.

Während im Falle der Grundrechte u.a. durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine starke Steuerung der Ermessenausübung bewirkt wird, erzeugen die Staatszielbestimmungen eine schwächere Direktionskraft. Die dogmatische Herausforderung besteht darin, diese genauer zu beschreiben.

Ein möglicher Ansatzpunkt kann darin bestehen, im Falle der Einwirkung einer Staatszielbestimmung auf eine Ermessensbetätigung eine grundsätzliche Ausrichtung der Ermessensbetätigung anzunehmen. Das würde z.B. bedeuten, dass der Gesetzgeber bzw. die Verwaltung nur mit guten Gründen die aus dem Staatsziel abgeleitete „Richtung“ der Entscheidungsfindung außer Acht lassen bzw. gegenteilig handeln kann.

Entscheidend ist dabei, wie „stark“ die dirigierende Wirkung der Staatszielbestimmung auf die Ermessensbetätigung ist. Insoweit wird man eine Einzelfallbetrachtung der jeweiligen

Staatszielbestimmung vornehmen, d.h. differenziert auslegen und anwenden müssen.

## III. Direktive Normelemente des Art. 36 Verf LSA

### 1. Terminologien in den Staatszielbestimmungen

Die Terminologie der in den Art. 34 bis 40 Verf LSA normierten Staatszielbestimmungen ist durch einen bestimmten terminologischen Kanon geprägt, der verschiedene Facetten der gebotenen Handlungen hervorhebt. Dabei zeigt die Verwendung bestimmter Formulierungen auch den Grad der Dringlichkeit und Bindungswirkung an, die von dem jeweiligen Staatsziel ausgehen sollen. Gesondert nach den einzelnen Staatszielen und Artikeln lässt sich folgendes Raster ableiten:

- Art. 34: fördern
- Art. 35: schützen, pflegen, darauf hinwirken, nach Kräften beizutragen
- Art. 36: schützen, fördern, pflegen, dafür sorgen
- Art. 37: stehen unter dem Schutz
- Art. 38: stehen unter dem besonderen Schutz, fördern
- Art. 39: dauernde Aufgabe, darauf hinwirken, fördern
- Art. 40: fördern, dafür sorgen

Eine semantisch-systematische Ordnung dieser „Formeln“ lässt erkennen, dass grundsätzlich zwischen zwei „Richtungen“ des Handelns unterschieden werden kann. Einerseits geht es um „Bestandsschutz“ und damit um eine konservierende Tätigkeit. Andererseits geht es um Veränderung und um eine aktivierende Tätigkeit.

## 2. Ableitung von Handlungsdirektiven

Der Norm können somit verschiedene Direktiven entnommen werden, die knapp folgendermaßen charakterisiert werden können:

Erstens eine Aufmerksamkeits- und **Beobachtungspflicht**: Das Land und auch die Kommunen können die aus Art. 36 LVerf folgenden Pflichten nur wahrnehmen, wenn sie die Lage und Entwicklung in den einzelnen Kulturbereichen aufmerksam beobachten. Dazu können Netzwerke und regelmäßige Gesprächsangebote beitragen.

Zweitens eine Reaktionspflicht bei **Bestandsgefährdungen**: Werden im Rahmen der Beobachtungen Bestandsgefährdungen erkannt, so löst diese eine Reaktionspflicht zumindest im Sinne eine Lagebeurteilung aus.

Drittens eine **Förderpflicht**: Hier dürfte vor allem das Vorliegen von Förderanfragen ebenfalls eine Reaktionspflicht auslösen, wenn erkennbar ist, dass die Förderangebote in einem deutlichen Missverhältnis zu den Fördernachfragen stehen.

## IV. Bestandsaufnahme zu Aktivitäten des Landes zur Kulturförderung

Die Praxis der Kulturförderung des Landes und der Kommunen ist durch zahlreiche, unterschiedlich strukturierte Kommunikationsprozesse gekennzeichnet, deren Ausgestaltung keinen festen Vorgaben folgt und sich deshalb auch schwer erfassen und dokumentieren lässt. Punktuell ist die Kulturförderung auch Gegenstand der Beratungen des Landtags bzw. seiner Ausschüsse.

Während die Kulturförderung der Europäischen Union auf gesetzlicher Grundlage und einem transparenten, aber bürokratisch sehr aufwendigen

Verfahren erfolgt, sind die Fördermaßnahmen des Landes durchweg lediglich durch Verwaltungsvorschriften ausgestaltet. Hinzu kommen Mittelzuweisungen im Rahmen der allgemeinen Kommunalfinanzierung, insbesondere Ergänzungszuweisungen nach § 6 FAG LSA.

Einige Bereiche der Kulturförderung hat der Landesgesetzgeber (wie auch die Sportförderung) gesetzlich näher ausgestaltet und damit auch institutionelle Fördermaßnahmen verbunden. Dies betrifft den Denkmalschutz (Denkmalschutzgesetz vom 21. Oktober 1991), das Archivwesen (Landesarchivgesetz vom 28. Juni 1995), das (allgemeine) Bibliothekswesen (Bibliotheksgesetz vom 16. Juli 2010), die Musikschulen (Gesetz zur Förderung und Anerkennung von Musikschulen vom 17. Februar 2006). Die meisten dieser gesetzlichen Regelungen entfalten jedoch in kleineren Gemeinden kaum praktische Wirkungen.

## V. Vergleichenden Analyse der gesetzlichen Regelungen in Sachsen und NRW

### 1. Sächsisches Kulturraumgesetz

Das Sächsische Kulturraumgesetz ist zur Fortführung der Kulturförderung durch den Bund nach Art. 35 des Einigungsvertrages im Freistaat Sachsen erlassen worden und 1994 in Kraft getreten. Es gliedert den Freistaat in derzeit fünf ländliche und drei urbane Kulturräume, bei denen es sich um kommunale Zweckverbände handelt, denen die Kulturförderung als Pflichtaufgabe zugewiesen ist. Die Regelung war verfassungsrechtlich nur wegen der damaligen übergangsweisen Befreiung von strikten Vorgaben der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 GG in dieser Form möglich.

Die ländlichen Kulturräume sind derzeit Vogtland-Zwickau, Erzgebirge-Mittelsachsen, Leipziger Raum, Meißen-Sächsische Schweiz-

Osterzgebirge und Oberlausitz-Niederschlesien. Einen urbanen Kulturraum bilden die kreisfreien Städte Chemnitz, Leipzig und Dresden.

§ 2 Abs. 1 des Kulturraumgesetzes erhebt die Kulturpflege zu einer Pflichtaufgabe der Gemeinden und Landkreise. Die Kulturräume haben gem. § 2 Abs. 2 die Aufgabe, die Träger kommunaler Kultur bei ihren Aufgaben von regionaler Bedeutung, insbesondere bei deren Finanzierung und Koordinierung, zu unterstützen. Ihre Aufgaben übernehmen die Kulturräume gem. 2 Abs. 3 in eigener Verantwortung

Die Kulturräume bestehen gem. § 4 Abs. 1 aus einem Kulturkonvent, dem Vorsitzenden des Kulturkonvents und einem Kulturbeirat. Dem Kulturkonvent gehören nach § 4 Abs. 3 die Landräte der Mitglieder des Kulturraumes als stimmberechtigte Mitglieder sowie je zwei vom Kreistag gewählte Vertreter und der Vorsitzende des Kulturbeirates als Mitglieder mit beratender Stimme an.

Von den Vertretern der Kulturorganisationen in Sachsen wird das Kulturraumgesetz vor allem wegen der mit ihm verbundenen Zuweisung von Haushaltsmitteln aus dem Landeshaushalt überwiegend positiv beurteilt. Es habe zu einer Erhaltung einer vielfältigen Kulturlandschaft und zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land beigetragen. Über alle Regionen und Sparten zeichne sich die Sächsische Kulturförderung durch einen hohen Anteil der institutionellen Förderung aus. So könnten auch Theater in finanziell schlecht ausgestatteten Kommunen von einer umfassenden Förderung profitieren und die in § 2 Abs. 1 statuierte Rechtspflicht verhindere eine Haushaltsperre durch die Kommunalaufsicht.

Es werden aber auch Nachteile genannt. So

führe die starke Selbstverwaltung der Kulturräume zu einer zu stark auf die bestehenden lokalen Gegebenheiten fixierten Finanzierungspraxis die wenig Raum für Neues lasse. Die Entscheidungsfindung liege in den Händen der Landräte und es fehle ein Korrektiv von außen. Auch sei zu beobachten, dass sich die Landespolitik weitgehend aus der Kulturförderung zurückhalte und es so an einer gemeinsamen Kulturpolitik oder auch nur einer Zusammenarbeit der Kulturräume untereinander fehle. Insgesamt sei das Kulturraumgesetz von einem starken Strukturkonservatismus und fehlenden bürger-nahen Strukturen geprägt.

## *2. Kulturfördergesetz des Landes Nordrhein-Westfalen*

Das Kulturfördergesetz des Landes Nordrhein-Westfalen von 2014 verfolgt einen anderen Ansatz. Es legt nach § 1 Abs. 1 Satz 2 Ziele, Schwerpunkte und Grundsätze der Kulturförderung fest. Hierdurch soll die Landeskulturförderung zielorientiert und transparent gestaltet werden.

Ein wesentlicher Bestandteil des Gesetzes ist ein gem. §§ 22, 23 zu Beginn jeder Legislatur des Landtages auszustellender Kulturförderplan, welcher gem. § 22 Abs. 1 Satz 2 so gefasst sein soll, dass ein hohes Maß an Transparenz und Planungssicherheit geschaffen wird. Über die Umsetzung ist gem. § 25 ein Landeskulturbericht der Landesregierung zu erstellen.

Die wesentlichen Fördermaßnahmen des Kulturförderung des Landes sind zudem jährlich in einem Kulturförderbericht gem. § 24 darzustellen.

Weiter ist in § 27 ein regelmäßiger Dialog mit den Kulturschaffenden und -verantwortlichen über die Ziele und die Wirksamkeit der Kulturförderung des Landes vorgesehen.

Im Unterschied zur sächsischen Gesetzeslage beinhaltet das Kulturfördergesetz jedoch keine Rechtspflicht und ist auch kein Finanzierungssystem.

Darüber hinaus kann das zuständige Ministerium aber mit Gemeinden und Gemeindeverbänden gem. § 30 im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten zur mittel- bis langfristigen Erhaltung vorhandener kommunaler Kultureinrichtungen befristete Fördervereinbarungen abschließen, in denen der Betrieb und die Entwicklung einer Einrichtung sowie die dazu erforderlichen beiderseitigen Finanzierungsbeiträge zwischen Land und Gemeinde vereinbart werden.

Als positiver Effekt hat sich herausgestellt, dass die Planungs- und Berichtspflichten des Landtages und der Landesregierung die Kulturförderung auf der politischen Agenda halte und ihr in Haushaltsverhandlungen seit in Kraft treten des Gesetzes ein stärkeres Gewicht zukomme. Dies habe zu einer transparenten und planungssicheren Kulturförderung in Nordrhein-Westfalen geführt. Positiv hervorgehoben wurde auch der regelmäßige Dialog und Austausch von Politik und Kulturschaffenden.

Mitunter führe die durch Landtag und Landesregierung getragene Planung der Kulturförderung aber auch zu einer gewissen Tendenz, sich auf politisch bedeutsame Kultursparten zu konzentrieren.

Aktuell besteht eine Reforminitiative der Landesregierung, welche das Kulturfördergesetz in ein die Kultur umfassend regelndes Kulturgesetzbuch überführen möchte, wobei derzeit der Kulturförderplan nicht übernommen werden soll.<sup>21</sup>

## **VI. Eckpunkte für ein Kulturfördergesetz des Landes Sachsen-Anhalt**

### **1. Begründung des Handlungsbedarfs**

Handlungsbedarfe können aus Defiziten der jeweiligen Praxis aber auch aus Vergleichen mit der Praxis anderer Länder erkannt und abgeleitet werden. Vorliegend sollen deshalb die Erfahrung der Kulturorganisationen sowie die Vergleiche mit den deutlich ambitionierteren Regelungen in NRW und Sachsen als Grundlage herangezogen werden. Die Einschätzung der Praxis basiert dabei auf Gesprächen mit Akteuren sowie Erkenntnissen im Rahmen eines Workshops zur Thematik.

Die Wahrnehmung der Kulturorganisationen in Sachsen-Anhalt wird durch den Eindruck dominiert, dass die Kulturförderpraxis insgesamt für die Akteure sehr unübersichtlich ist. Das betrifft einerseits die schiere Vielzahl der Förderprogramme, die Land (einschließlich Kommunen, LOTTO und Sparkassen), Bund und Europäische Union etabliert haben. Hinzu kommt andererseits, dass die thematische Ausrichtung der einzelnen Programme und die daraus folgenden Schnittstellen dieser Programme den Ressortzuständigkeiten und nicht der Lebenswirklichkeit des Kulturbereichs folgen. So ist der Streuobstanbau immaterielles Kulturerbe, kann aber nur über das MULE gefördert werden und die manuelle Glasfertigung ist immaterielles Kulturerbe, würde aber fördertechnisch beim Wirtschaftsministerium liegen.

Probleme bestehen auch bei der Kofinanzierung, wenn das Land dem Projekt keine landesweite Bedeutung beimisst und daher die geplante Mitfinanzierung durch das Land wegfällt. Dann kann das Projekt trotz kommunaler Unterstützung nicht durchgeführt werden.

Der Kulturförderplan ist eher auf die Leuchtturmprojekte des Landes ausgerichtet und erfasst anders als die Kulturplanung in NRW nur einen kleineren Ausschnitt mit der Folge, dass die kleineren Projekte kaum in die Aufmerksamkeit des Landtags gelangen. Eine entsprechende gesetzliche Vorgabe könnte hier mehr Transparenz und Partizipation ermöglichen.

Formuliert wird auch ein Bedürfnis nach einer transparenteren und umfassenderen Definition von Kultur, die deren Facetten und Vielfalt (auch und vor allem für die Politik) deutlich macht. Das gleiche gilt für den Begriff des Kulturerbes, der oft zu eng nur auf die Weltkulturerbestätten bezogen wird.

Thematisiert wurde weiterhin das Thema „Kultur im Strukturwandelprozess“, das im Kulturfördergesetz NRW ausdrücklich hervorgehoben wird. Dabei dürfe der Blick nicht auf die Industriekultur verengt werden.

Schließlich wird auf den bisher fehlenden Bereich der Kultur in der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes hingewiesen. So wurde ein Nachhaltigkeitskodex für soziokulturelle Einrichtungen durch den Rat für nachhaltige Entwicklung erarbeitet, der berücksichtigt werden könnte.

Handlungsbedarf wird schließlich im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit erkannt, vor allem in Bezug auf die Stadt – Land – Vernetzung. Bundesweit ist die Kulturpolitik eher urban ausgerichtet. Kunst- und Kulturschaffende in ländlichen Räumen haben es in der Regel schwerer Fördermittel zu gewinnen.

In der Zusammenschau dieser Rückmeldungen wird deutlich, dass mit Blick auf die Beobachtungs-, Förder- und Vielfaltspflichten aus der Staatszielbestimmung von einem Regelungsbe-

darf auszugehen ist, der im Folgenden näher bestimmt werden soll. Dabei erscheint eine Orientierung am Kulturfördergesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vorzugswürdig, weil die Etablierung eines Kulturraumgesetzes nach dem Vorbild von Sachsen verfassungsrechtlich problematisch ist und zudem die Gefahr einer Dominanz bestandswahrender Kulturförderung zu beobachten ist.

## *2. Ausrichtung einer gesetzlichen Regelung*

Ein Kulturfördergesetz sollte sich im Rahmen der normativen Direktiven der Staatszielbestimmung (siehe oben) an den Defizitbeschreibungen der Akteure der Kulturlandschaft in Sachsen-Anhalt sowie den positiven Erfahrungen der Kulturschaffenden mit den gesetzlichen Regelungen in NRW und Sachsen orientieren, soweit diese übertragbar sind.

Die aus der Staatszielbestimmung folgenden Beobachtungspflicht verlangt mit Blick auf die bisherige Praxis eine Aufmerksamkeits- und Transparenzsteigerung, da derzeit eine systematische und alle Bereiche abdeckende Information rechtlich nicht abgesichert ist. Durch ein an der Rechtslage in NRW orientiertes System der Planung und Debatte bis in den Landtag orientiertes Modell kann diese Lücke geschlossen werden.

Zugleich wird es so für das Land leichter, Entwicklungsdefizite frühzeitig zu erkennen, Förderungsbedarfe zu spezifizieren und ggf. steuend einzugreifen.

Aus dem Blickwinkel der Kulturschaffenden und ihrer Organisationen konnte der Wunsch nach einem überjährlichen verlässlicher Rechts- und Finanzierungsrahmen auch in Fällen von kommunalen Haushaltsschwierigkeiten festgestellt werden. Während in Sachsen durch die

Ausweisung der Kulturförderung als Pflichtaufgabe eine Fortführung in diesen Fällen gewährleistet ist, besteht diese Absicherung in Sachsen-Anhalt nicht. Es ist aber mit Blick auf das Konnexitätsprinzip nicht zielführend eine Pflichtaufgabe einzuführen. Deshalb muss nach einer speziellen haushaltsrechtlichen Lösung für diese Problematik gesucht werden.

Eine auch durch ein Kulturfördergesetz alleine kaum lösbare Aufgabe dürfte der große Themenkomplex der Segmentierung nach Ressortzuständigkeiten sowie der Entbürokratisierung darstellen. Insoweit könnte der Gesetzgeber aber durch die Aufnahme von Gestaltungs- und Verfahrensgrundsätzen eine Orientierung für die Ausgestaltung von Förderrichtlinien und die Abstimmung zwischen den Ressorts (Clearingverfahren) vermitteln. Zudem können Evaluierungsmaßnahmen dazu beitragen, dass Probleme erkannt und bessere Lösungen gefunden werden können.

Auf der Basis dieser allgemeinen Vorgaben sollen in einem letzten Schritt mögliche Eckpunkte eines Kulturfördergesetzes umrissen werden.

### 3. Eckpunkte einer gesetzlichen Regelung

Als Eckpunkte eines Kulturfördergesetzes werden die folgenden Regelungsgegenstände vorgeschlagen:

- Definitivisch-typologische Klärung der Vielfalt des Kulturbegriffs und der Ziele und Felder der Kulturförderung

Diese Regelungen könnten eng an die §§ 3 bis 17 KultFördG NRW ausgerichtet werden, die sowohl klare Zielvorgaben als auch Handlungsfelder definieren, aus denen sich zugleich ein facettenreicher und offener Kulturbegriff ableiten lässt.

- Gesetzlicher Rahmen für einen strukturierten Diskurs unter Einbeziehung des Landtags

Um ihrer aus der Staatszielbestimmung folgenden Beobachtungspflicht (besser) genügen zu können, sollten Land (Landtag) und Kommunen (Vertretungen) ein- oder zweijährlich öffentliche Debatten nach Ausschussbefassungen zur Kulturförderung und Kulturentwicklung durchführen. Diese sollten auf eine

- Örtlich, regionale und landesweite Kulturplanung mit überschaubarem bürokratischem Aufwand gestützt werden.

Dabei sollten die Erfahrungen mit dem inzwischen als zu aufwändig eingestuften Modell der Kulturplanung in NRW gründlich ausgewertet werden. Eine solche Vorgehensweise führt auch zur

- Sicherung der Offenheit der Entwicklung auf Landesebene und vor Ort.

Um die in besonderer Weise auf Kontinuität angewiesenen kulturellen Aktivitäten auch in Zeiten schwieriger Haushaltslagen abzusichern, sollte eine

- haushaltsrechtliche Fiktionsregelung

in das Gesetz aufgenommen werden, wonach Aufgaben der Kulturförderung als Pflichtaufgaben gelten, ohne dies im Sinne des Art. 87 Abs. 3 LVerf LSA zu sein.

Das Gesetz sollte schließlich eine Grundsatzregelung zur

- Vereinfachung und Vereinheitlichung von Förderrichtlinien



enthalten, die neben entsprechenden Grundsätzen auch eine Pflicht zur Abstimmung und Kooperation zwischen den Ressorts enthält.

Schließlich sollte die Pflicht zur Einrichtung eines

- Digitalen Kulturförderportals

aufgenommen werden. Das Portal sollte sowohl die Mitarbeiter:innen der zuständigen Verwaltungen als auch die Kulturschaffenden thematisch gegliedert über alle bestehenden Förderprogramme im Anwendungsbereich des Gesetzes informieren. Zudem könnte das Portal als

Schnittstelle (Front Office) für die Eingabe und die Weiterleitung von Anträgen und Anfragen genutzt werden. Die Beratung und die weitere Verfahrensabwicklung sollte aber auch direkt über die zuständigen Stellen (Back Office) und in den etablierten „analogen“ Formen möglich sein und angeboten werden.

Das Gesetz sollte zeitlich zunächst befristet für fünf Jahre gelten und danach einer Evaluation unterzogen werden.

<sup>1</sup> *Lenski*, Öffentliches Kulturrecht, 2013, S. 2 ff. (zur vorrechtlichen Verortung) und S. 17 ff. (zur rechtlichen Begriffsklärung). Siehe auch *Sommermann*, Kultur im Verfassungsstaat, in: VVDStRL 65 (2006), S. 7 (8): „Kultur ist die eine Gesellschaft prägende Wahrnehmung, Deutung und Gestaltung der Lebenswirklichkeit“.

<sup>2</sup> Dazu näher *Huster*, Kultur im Verfassungsstaat, in: VVDStRL 65 (2006), S. 51 (57 ff.).

<sup>3</sup> Zum offenen Kunstbegriff BVerfGE 75, 369 (375)

<sup>4</sup> Zu Einzelheiten der Kulturhoheit der Länder *Geis*, DÖV 1992, 522 ff.

<sup>5</sup> *Huster*, Kultur im Verfassungsstaat, in: VVDStRL 65 (2006), S. 51 (59 ff.).

<sup>6</sup> Auch § 4 S. 2 KVG LSA spricht dies an: „Sie [die Kommunen] stellen in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen sozialen, **kulturellen** und wirtschaftlichen Einrichtungen bereit.“

<sup>7</sup> Zu diesem Aspekt näher *Huster*, Kultur im Verfassungsstaat, in: VVDStRL 65 (2006), S. 51 (57 ff.).

<sup>8</sup> Auf Landesebene ist zudem in den jüngeren Verfassungen eine Zunahme von Staatszielbestimmungen zu verzeichnen. Siehe dazu *Hahn*, Staatszielbestimmungen im integrierten Bundesstaat, 2010, S. 118 ff.

<sup>9</sup> Hervorzuheben ist die Untersuchung von *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997. Dort findet sich auch ein detaillierter historischer Rückblick (insbes. S. 27 ff.).

<sup>10</sup> *Sommermann*, (Fn. 9), S. 355 ff.

<sup>11</sup> *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 2021, Art. 20a GG, Rn. 5.

<sup>12</sup> Siehe etwa *Murswiek*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 20a, Rn. 17 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.) Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20a, Rn. 27.

<sup>13</sup> *Sommermann*, (Fn. 9), S. 359 ff.

<sup>14</sup> *Murswiek*, (Fn. 12), Art. 20a, Rn. 53 f.; *Schulze-Fielitz*, (Fn. 12), Art. 20a, Rn. 26;

<sup>15</sup> Hier sind vor allem die Grundrechte anzuführen.

<sup>16</sup> Zur Rolle von Kompromissen bei der Gesetzgebung näher *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, S. 404 ff., 429 ff.; BVerfGE – Sondervotum Bryde.

<sup>17</sup> *Murswiek*, (Fn. 12), Art. 20a, Rn. 25; *Schulze-Fielitz*, (Fn. 12), Art. 20a, Rn. 25.

<sup>18</sup> *Schulze-Fielitz*, (Fn. 12), Art. 20a, Rn. 25;

<sup>19</sup> *Meßerschmidt*, Gesetzgebungsermessens, 2000.

<sup>20</sup> *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl. 2017, § 31, Rn. 35 ff.

<sup>21</sup> Referentenentwurf vom 7.12.2020 – Vorlage 17/4349 – <https://www.landtag.nrw.de/portals/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-4349.pdf>.