

A. Kulturförderung als Pflichtaufgabe oder als freiwillige staatliche Leistung

Die reiche Theater- und Orchesterlandschaft in der Bundesrepublik Deutschland ist ohne staatliches Engagement nicht denkbar. Der Staat gründet, bezuschusst und unterhält Theater und Orchester, er organisiert Festivals, stellt sachliche Ressourcen, wie etwa Gebäude und Räume zur Verfügung, stiftet Preise etc.. Nicht zuletzt sorgt er sich – etwa in Gestalt der Enquete Kommission „Kultur in Deutschland“ – um die Schaffung möglichst förderlicher Rahmenbedingungen für das Kulturleben. Dieses Engagement des Staates liegt in seinem ureigensten Interesse. Denn Theater und Orchester erfüllen eine gesellschaftspolitische und sozialpolitische Funktion, auf die ein stabiles und lebenswertes Gemeinwesen nicht verzichten kann. Die Kulturförderung ist also eine – jedenfalls *kulturpolitische* – Pflichtaufgabe des Staates.

Dennoch sehen sich die Träger der kulturpolitischen Verantwortung – das sind in erster Linie die Länder und Kommunen – zunehmend nicht mehr in der Lage, ihren öffentlichen Kulturauftrag zu erfüllen. Im gleichen Maße, wie das (vor allem finanzielle) Engagement des Staates in der Kulturförderung abnimmt, werden daher die Stimmen laut, die den öffentlichen Kulturauftrag nicht mehr ausschließlich politisch begründen wollen, sondern auch das Bestehen einer rechtlichen Pflicht des Staates zum Schutz von Kultureinrichtungen behaupten bzw. einfordern. Die Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestages hat uns deshalb beauftragt, das Spannungsverhältnis von freiwilligen kulturellen Leistungen und staatlichen Pflichtaufgaben näher zu beleuchten.

Unsere Stellungnahme wird in einem ersten Schritt untersuchen, ob und inwieweit eine staatliche Pflicht zur Kulturförderung bereits nach geltendem Recht besteht (I.). Danach bewerten wir den Regelungsbedarf, der in dieser Hinsicht möglicherweise besteht (II.). Es folgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse (B.). Im Anhang geben wir zur Veranschaulichung den Wortlaut der einschlägigen Regelungen in den Landesverfassungen und Gemeindeordnungen wieder.

I. Kulturförderung als Pflichtaufgabe: Bestandsaufnahme im geltenden Recht

1. Grundgesetz

Das Grundgesetz schützt die Freiheit der Kunst (Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG). Wie alle Grundrechte¹ beinhaltet diese Freiheit in erster Linie subjektive *Abwehrrechte* der Bürger gegen staatliche Eingriffe. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts normiert Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG aber auch staatliche Schutzpflichten. Das entspricht der allgemein bestehenden Neigung des Gerichts, den Grundrechten

¹ Vgl. nur Dreier, Horst, in: ders. (Hg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. I, 2. Auflage, Tübingen 2004, Vorb. Rz. 82.

neben ihrer Abwehrfunktion auch objektiv-rechtliche Gehalte zuzusprechen. In Bezug auf die Kunstfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass sie „dem Staat, der sich im Sinne einer Staatszielbestimmung auch als Kulturstaat versteht, die Aufgabe [stellt], ein freiheitliches Kunst- und Wissenschaftsleben zu erhalten und zu fördern.“² Damit steht zumindest fest, dass das Grundgesetz vom Staat mehr verlangt, als dass er Angriffe auf die schöpferische Entfaltung seiner Bürger unterlässt: Er darf sich aus der Kulturförderung auch nicht schlicht heraushalten.

Als Adressat der so beschriebenen Schutzpflichten verpflichtet das Grundgesetz die gesamte öffentliche Gewalt (Art. 1 Abs. 3 GG). Dazu zählen auch die kommunalen Gebietskörperschaften, soweit diese als Träger der (mittelbaren) Staatsverwaltung handeln.³

Auf der anderen Seite dürfen die Auswirkungen des objektiven Gehalts des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG allerdings nicht überschätzt werden. Denn das Grundrecht verpflichtet den Staat nicht, *bestimmte* Kultureinrichtungen zu fördern oder gar zu unterhalten. In der verfassungsrechtlichen Literatur ist allgemein anerkannt, dass auch aus der objektiven Dimension des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG keine konkreten Förderungspflichten folgen.⁴ Vielmehr hat der Staat bei der Erfüllung seines Auftrages zur Förderung der Kunst einen erheblichen Gestaltungsspielraum.⁵ Das Grundrecht der Kunstfreiheit vermittelt daher grundsätzlich auch keinen Bestandschutz bestimmter öffentlicher oder staatlich geförderter Theater und Orchester.⁶ Erst recht folgt aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG keine konkrete staatliche Pflicht zur Schaffung solcher Kultureinrichtungen.

Die normative Bedeutung der grundgesetzlich gewährleisteten Kunstfreiheit liegt also, was die öffentliche Theater- und Orchesterlandschaft in Deutschland angeht, vornehmlich in ihrem Charakter als Richtungsanweisung an den Staat. Diese appellative Wirkung des Grundrechts ist als Grundsatzentscheidung überaus wichtig. Sie kann und muss sich im Einzelfall auch bei der staatlichen Ermessensausübung auswirken.⁷ Ihre konkret-praktischen Auswirkungen auf die staatliche Förderung von Theatern und Orchestern sind aufgrund des weiten Gestaltungsspielraum, den der Staat bei der Erfüllung seiner grundrechtlichen Schutzpflichten hat, aber insgesamt eher gering.

² BVerfGE 36, 321 (331).

³ Bethge, Herbert, in: Sachs, Michael (Hg.): Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage, München 2003, Art. 5 Rz. 199a.

⁴ Pernice, Ingolf, in: Dreier, Horst (Hg.): Grundgesetz Kommentar (Fn. 1), Art. 5 Abs. 3, Rz. 45.

⁵ Jarass, Hans D., in: ders./Pieroth, Bodo (Hg.): Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage, München 2004, Art. 5 Rz. 111.

⁶ Vgl. die Entscheidung des OVG Lüneburg, Amtliche Sammlung 25, 331 (332), in der das Gericht einen klagbaren Anspruch eines Privattheaters auf Subventionsgewährung aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG verneint hat.

⁷ Vgl. zur Bedeutung der Ermessensbindungen im kommunalen Kulturrecht Oliver Scheytt, Kommunales Kulturrecht, München 2005, Rz. 127 ff.

2. Einigungsvertrag

Im Einigungsvertrag wurde die Bedeutung der Belange der Kultur nachdrücklich betont. Art. 35 Abs. 1 bezeichnet das vereinte Deutschland gar als Kulturstaat. Artikel 35 Abs. 2 und Abs. 3 Einigungsvertrag bestimmen darüber hinaus, dass die kulturelle Substanz in den neuen Bundesländern keinen Schaden nehmen darf und die „Erfüllung der kulturellen Aufgaben einschließlich ihrer Finanzierung“ zu sichern ist.

3. Landesverfassungsrecht

a) Zusammenfassung der Regelungen

In nahezu allen Bundesländern sind der Schutz, die Pflege bzw. die Förderung von Kunst und Kultur eine staatliche Aufgabe von Verfassungsrang.

Dabei variieren die Formulierungen in den Landesverfassungen: In manchen Verfassungen ist die Aufgabe der Kulturförderung knapp und allgemein beschrieben (so heißt es in Berlin schlicht: „*Das Land schützt und fördert das kulturelle Leben.*“)⁸. Andere Landesverfassungen gehen in der Umschreibung der Schutzpflicht weiter. Das gilt vor allem für die Verfassungen des Freistaats Sachsen und des Landes Sachsen-Anhalt, die unter anderem auch konkret die Unterhaltung von Theatern als staatliche Aufgabe benennen.⁹

Als Adressaten der Kulturpflege- und Kulturförderpflicht benennen die Landesverfassungen der meisten Flächenstaaten neben dem Staat auch ausdrücklich die kommunalen Gebietskörperschaften.¹⁰ Die Kulturförderklauseln in den übrigen Landesverfassungen richten sich hingegen allgemein an den „Staat“¹¹, implizit also auch an die Gemeinden und die Gemeindeverbände, soweit diese als Träger der mittelbaren Staatsverwaltung handeln.

b) Regelungsgehalt und Verbindlichkeit

Die Regelungen in der Landesverfassungen, die sich mit der Förderung von Kultur befassen, sind ihrem Rechtscharakter nach *Staatszielbestimmungen*. Für diese ist charakteristisch, dass sie keine subjektiven Ansprüche gewährleisten.¹²

⁸ Art. 20 Abs. 2 Verfassung von Berlin.

⁹ Vgl. Art. 11 Abs. 2 Verfassung des Freistaats Sachsen und Art. 36 Abs. 3 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt.

¹⁰ So in Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

¹¹ So in Brandenburg, Saarland und Sachsen.

¹² Simon, Helmut, in: ders./Franke, Dietrich/Sachs, Michael (Hg.), Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, Stuttgart u.a. 1994, S. 91 Rz. 10; Hopfe, Jörg, in: Linck, Joachim/Jutzi, Siegfried/Hopfe, Jörg (Hg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Stuttgart u.a. 1994, Art. 30 Rz. 3; Meder, Theodor, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Auf-

Ebenso wenig wie der vom Bundesverfassungsgericht formulierte objektive Gehalt des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG sind also die landesverfassungsrechtlichen Staatszielbestimmungen individuell einklagbar, so dass sich aus ihnen grundsätzlich auch keine Ansprüche auf Erhaltung oder Errichtung bestimmter kultureller Einrichtungen herleiten lassen.¹³

Gleichwohl stellen die Staatszielbestimmungen in den Landesverfassungen verbindliches Recht dar. Sie verpflichten die Länder und die kommunalen Gebietskörperschaften, die Belange der Kultur bei ihrer Normsetzung zu berücksichtigen oder als Abwägungsbelange in den Verwaltungsvollzug einzubringen.¹⁴ Diese Verpflichtung ist jedoch nicht unmittelbar durchsetzbar. Denn die Staatszielbestimmungen enthalten keine Aussagen darüber, *wie* die Länder und Gemeinden ihre Kulturpolitik zu gestalten haben. Die inhaltliche Ausfüllung des Kulturförderauftrags ist somit Sache der Länder und Gemeinden. Sie ist von Verfassung wegen nicht vorgegeben. Das gleiche gilt grundsätzlich auch für den *Umfang* der Fördermaßnahmen (etwa gemessen am Staats- oder Gemeindehaushalt). Auch wenn mit guten Gründen vertreten werden kann, dass die Staatszielbestimmungen einen bestimmten Mindeststandard an Kulturförderung durch den Staat gebieten (eine „kulturelle Grundversorgung“), so wird diesen Standard niemand genau definieren können. Schließlich schweigen die Staatszielbestimmungen auch über das Verhältnis der kulturpolitischen Verantwortung zwischen den Ländern und Gemeinden. So besteht Unklarheit darüber, ob sich die Bestimmungen im Schwerpunkt an die Länder oder die Gemeinden, oder aber an beide gleichermaßen richten. Insbesondere aber sind die Staatszielbestimmungen auch verwaltungshierarchisch nicht durchsetzbar.

c) Zwischenergebnis

Im Ergebnis ist deshalb festzuhalten, dass auch den Staatszielbestimmungen in den Landesverfassungen primär eine appellative Bedeutung zukommt. Die in den Bestimmungen statuierte Pflicht der Länder und Gemeinden, Kultur zu fördern und zu pflegen, ist individualrechtlich nicht einklagbar und auch verwaltungsintern nicht durchsetzbar.

Gegenüber dem öffentlichen Kulturauftrag des Grundgesetzes kommt den Staatszielbestimmungen der Länderverfassungen jedoch insofern eine höhere Wirkung zu, als dass der Kreis der Normadressaten kleiner ist. Verpflichtet werden nur das jeweilige Land und seine Gebietskörperschaften, nicht der Bund.

lage, Stuttgart u.a. 1992, Art. 108 Rz. 4; v. Mutius, Albert, in: ders. (Hg.), Kommentar zur Landesverfassung Schleswig Holstein, Kiel 1995, Art. 9 Rz. 2.

¹³ Degenhart, Christoph, in: ders./Meissner, Claus (Hg.), Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, Stuttgart u.a. 1997, S. 176 Rz. 32.

¹⁴ Mann, Thomas, in: Löwer, Wolfgang/Tettinger, Peter J. (Hg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart u.a. 2002, Art. 18 Rz. 5.

Damit wird ein Verdrängen und Verschieben der Verantwortung zwischen den Verpflichteten schwieriger.

4. Kommunalrecht

Das Kulturleben spielt sich in der Bundesrepublik zu einem großen Teil im gemeindlichen Lebensbereich ab.¹⁵ Die Kulturarbeit wird deshalb allgemein zum Kernbereich der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung gezählt. Die Gemeinden bestreiten bundesweit auch einen großen Teil der öffentlichen Kulturausgaben.

Abgesehen von Rheinland-Pfalz findet die kommunale Kulturarbeit in allen Gemeindeordnungen der deutschen Bundesländer ausdrücklich Erwähnung. Sie wird als Bestandteil der gemeindlichen Aufgaben bzw. der kommunalen Selbstverwaltung genannt. Typischerweise wird die Aufgabe der Kulturarbeit dadurch beschrieben, dass die Gemeinden – in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit – *„die für das kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen“* schaffen und bereit stellen sollen.¹⁶ Zum Teil heißt es in den Gemeindeordnungen aber auch allgemeiner, dass die *„Entwicklung des kulturellen Lebens“* oder die *„Förderung des kulturellen Wohls der Einwohner“* zu den Aufgaben der Kommunen gehören.¹⁷

In der kommunalrechtlichen Literatur wird die kommunale Aufgabe der Kulturarbeit meist als „freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheit“ bezeichnet und damit vom Bereich der sog. „pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben“ und den Auftragsangelegenheiten abgegrenzt.

a) Aufgabendualismus: Selbstverwaltung und Auftragsangelegenheiten

Das Kommunalrecht unterscheidet grundsätzlich zwei Arten kommunaler Aufgaben (Aufgabendualismus). Bei den sog. „Auftragsangelegenheiten“ nehmen die Kommunen Angelegenheiten wahr, die ihnen vom Staat zur Ausführung übertragen sind, die also nicht zum originären Bereich gemeindlicher Selbstverwaltung gehören.¹⁸ Zu diesem sog. übertragenen Wirkungskreis, in dem die Gemeinden nicht nur der Rechtsaufsicht, sondern auch einem fachlichen Weisungsrecht des Landes oder Bundes unterworfen sind, zählen typischerweise z.B. Melde- und Passangelegenheiten. Soweit ersichtlich, besteht bislang allgemein Einigkeit darüber, dass die Kulturarbeit nicht zu den Auftragsangelegenheiten gehören sollte. Verfassungsrechtlich wäre eine solche Aufgabenzuweisung bedenklich. Politisch

¹⁵ Scheytt (Fn. 7), Rz. 11 ff.

¹⁶ So – bei Abweichungen im Wortlaut – in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

¹⁷ Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Thüringen.

¹⁸ Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Auflage, Baden-Baden 1997, Rz. 237.

erscheint sie nicht geboten. Die Kulturförderung gehört vielmehr zum verfassungsrechtlich gewährleisteten Bereich der kommunalen Selbstverwaltung.¹⁹

b) Kommunale Selbstverwaltung

Im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung unterscheiden die Kommunalverfassungen wiederum zwischen *freiwilligen* und *pflichtigen* Aufgaben. Im Zweifel handelt es sich bei einer gemeindlichen Aufgabe stets um eine *freiwillige* Aufgabe.²⁰ Diese Zuständigkeitsvermutung folgt aus dem grundgesetzlich gewährleisteten Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG). Zu den freiwilligen Aufgaben der Gemeinden werden in der kommunalrechtlichen Literatur meist auch die kulturellen Angelegenheiten gezählt, soweit diese jedenfalls keinen überörtlichen Charakter haben.²¹ Kommunalrechtlich bedeutet eine Qualifizierung als freiwillige Aufgabe nicht weniger, als dass die Gemeinden eigenverantwortlich darüber entscheiden können, ob sie die Aufgaben überhaupt wahrnehmen und ggf. wie sie diese erfüllen wollen. Mit anderen Worten entscheiden die Kommunen im Bereich der freiwilligen Selbstverantwortung über das „Ob“ der Aufgabenerfüllung und erst Recht auch über das „Wie“ und „Wann“.²²

Im Gegensatz dazu können Gemeinden, die eine sog. *pflichtige* Selbstverwaltungsaufgabe (auch weisungsfreie Pflichtaufgabe genannt) wahrnehmen, nicht über das „Ob“ der Aufgabenerfüllung entscheiden. Vielmehr sind sie zu deren Wahrnehmung verpflichtet und können hierzu auch im Wege der Rechtsaufsicht gezwungen werden.²³ Die Gemeinden bleiben aber darin frei, über das „Wie“ der Aufgabenerfüllung zu entscheiden. Die Autonomie der Gemeinden ist bei diesen Aufgabe also nicht mehr bei der Übernahme, sondern nur noch hinsichtlich der Durchführung der Aufgabe gegeben.

c) Fachgesetzliche Erhebung zur Pflichtaufgabe

Weil der Grundsatz der freien gemeindlichen Selbstverwaltung verfassungsrechtlich geschützt ist (Art. 28 Abs. 2 GG), bedarf jede „Hochstufung“ einer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe in eine *pflichtige* grundsätzlich der Anordnung durch

¹⁹ S. nur Ernst Pappermann, Zu den kulturellen Aufgaben der Kommunen, insbesondere Bibliotheken, Museen, Förderung der Wissenschaft, VR 1983, S. 41 (42); ders., Grundzüge eines kommunalen Kulturverfassungsrechts, DVBl. 1980, S. 701 (702); Oliver Scheytt, Kulturpolitik in der Stadt – 10 Jahre Diskussion eines Verfassungsauftrages, VR 1989, S. 394 (396).

²⁰ Gern (Fn. 18), Rz. 232; Christian Steger, in: Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 4. Auflage, Stuttgart (Stand: Januar 2004), § 2 GO Rz 11.

²¹ Gern (Fn. 18), Rz. 233; Klaus Vogelgesang / Uwe Lübking / Helga Jahn: Kommunale Selbstverwaltung, Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben, 2. Auflage, Berlin 1991, Rz. 130; Jens Augustesen, in: Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, Bd. I, Wiesbaden 1993 (Stand: September 2004), § 3 GO Zf. 2.2.

²² Vogelgesang/Lübking/Jahn (Fn. 21), Rz. 127; Horst Dreier, in: ders. (Hg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. II, Tübingen 1998, Art. 28 Rz. 106.

²³ Vgl. Vogelgesang/Lübking/Jahn (Fn. 21), Rz. 140.

ein Gesetz. Die Gemeindeordnungen sehen dementsprechend vor, dass die Gemeinden nur durch Gesetz zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden können.²⁴ Daher gilt auch für die kommunale Kulturarbeit, dass diese nur kraft einer gesetzlichen Bestimmung zur gemeindlichen Pflichtaufgabe werden kann. Soweit ersichtlich ist diesen Weg eines Fachgesetzes erstmalig und bislang ausschließlich der Freistaat Sachsen gegangen, der die Kulturpflege im sächsischen Kulturraumgesetz²⁵ zur gemeindlichen Pflichtaufgabe erklärt hat (§ 2 Abs. 1), dies freilich nach Maßgabe der verfügbaren Finanzmittel (§ 3 Abs. 1). In den übrigen Bundesländern ist die Kulturförderung – jedenfalls in der kommunalrechtlichen Begrifflichkeit – weiterhin als freiwillige Angelegenheit der Gemeinden ausgestaltet.

d) Pflichtaufgabe kraft kommunaler Selbstbindung

Trotz des (laut den Gemeindeordnungen) freiwilligen Charakters der kommunalen Kulturarbeit befassen sich die Kommunen in der Realität sehr intensiv und dauerhaft mit Aufgaben der Kulturförderung. Aus diesem Befund schließt ein Teil des juristischen Schrifttums, dass die ehemals freiwillige Aufgabe der Kulturförderung auch ohne spezialgesetzliche Regelung im Laufe der Zeit zu einer pflichtigen gewachsen sei. Die kontinuierliche Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden entspreche der gemeinsamen Überzeugung der Gemeindebürger. Aus dieser *communis opinio* habe sich eine normative Wirkung entwickelt, die – quasi im Wege einer kommunalen Selbstbindung – eine Pflicht zur Kulturarbeit begründe.²⁶

Gegen das Argument der kommunalen Selbstbindung spricht jedoch, dass die meisten Gemeindeordnungen ausdrücklich einen Gesetzesvorbehalt für die Zuweisung einer Pflichtaufgabe aufstellen.²⁷ Zuständig für die Zuweisung einer Pflichtaufgabe ist danach das Land (oder der Bund), nicht aber die Gemeinde selbst. Aus der ständigen kommunalen Praxis kann daher nicht der Schluss gezogen werden, dass die Kulturförderung eine pflichtige Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung ist.

e) Pflichtaufgabe durch Verfassungsrecht

Die Einordnung der kommunalen Kulturarbeit als Pflichtaufgabe ist aber verfassungsrechtlich zwingend geboten. Dieses Ergebnis folgt bereits aus dem Ge-

²⁴ Vgl. § 2 Abs. 2 S. 1 GO Sachsen; § 2 Abs. 3 S. 1 ThürKO; § 5 Abs. 3 S. 1 KSVG Saarland; § 3 Abs. 4 GO Brandenburg; § 2 Abs. 2 GO Baden-Württemberg.

²⁵ Gesetz über die Kulturräume in Sachsen (SächsKRG) vom 20. Januar 1994 (SächsGVBl. S. 175; 17. Februar), rechtsbereinigt mit Stand vom 31. Dezember 2002.

²⁶ Pappermann (Fn. 19), S. 705.

²⁷ Vgl. Fn 24.

währleistungsgehalt des Grundrechts der Kunstfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG, das auch die Gemeinden bindet.²⁸ Vor allem aber kann angesichts der Staatszielbestimmungen in den Verfassungen der Länder, die zum Teil auch ausdrücklich die Gemeinden in die Pflicht nehmen, kein Zweifel darüber bestehen, dass die Kulturarbeit eine Pflichtaufgabe der Kommunen ist.

f) **Zwischenergebnis**

Die häufig anzufindende Beschreibung der gemeindlichen Kulturarbeit als „freiwillige Aufgabe“, über deren Ausübung die Gemeinden auch hinsichtlich des „Ob“ entscheiden könnten, erweist sich daher bei näherer Betrachtung als unzutreffend.²⁹ Genau wie die Länder haben auch die Gemeinden einen öffentlichen Kulturauftrag. Die Erfüllung dieses Auftrages lässt sich aber, soweit er nicht wie in Sachsen Teil eines speziellen Zuweisungsgesetzes ist, weder individualrechtlich noch verwaltungshierarchisch durchsetzen.

II. **Regelungsbedarf**

Angesichts der schrumpfenden Kulturetats der öffentlichen Hand und der tendenziell abnehmenden Bereitschaft und Fähigkeit der öffentlichen Träger, Kultureinrichtungen zu fördern und zu unterhalten, wird vielfach gefordert, die Kulturförderung auf allen staatlichen Ebenen, vor allem aber auf der kommunalen als Pflichtaufgabe festzusetzen.³⁰ Dabei hat aber die Bestandsaufnahme des geltenden Rechts ergeben, dass die Kulturförderung bereits jetzt eine staatliche Pflichtaufgabe ist. Es stellt sich also die Frage, ob zusätzlicher Regelungsbedarf dahingehend besteht, die öffentliche Theater- und Orchesterlandschaft zu erhalten. Da die Kulturpolitik in erster Linie Sache der Länder und Gemeinden ist, konzentriert sich die Betrachtung insoweit auf die Ebene des Landes- und Kommunalrechts.

1. **Landesverfassungsrecht**

Nahezu alle Landesverfassungen statuieren bereits jetzt einen öffentlichen Kulturauftrag. Zwar ließe sich der verfassungsrechtlich gewährleistete Schutz der Theater und Orchester durch deren Aufnahme in den Wortlaut der Verfassungsbestimmungen tendenziell verstärken. Ein Bestandsschutz wäre auf diese Weise jedoch nicht gewährleistet, stellen die Staatszielbestimmungen doch grundsätzlich keine unmittelbar

²⁸ Siehe oben Fn. 3.

²⁹ So auch Scheytt (Fn. 7), Rz. 114 ff., der zur Begründung dieses Ergebnisses auch die Bestimmungen in den Kommunalordnungen heranzieht.

³⁰ So etwa Deutscher Bühnenverein, Rechtliche und strukturelle Rahmenbedingungen von Theatern und Orchestern in der Bundesrepublik Deutschland, Studie vom 31. Oktober 2004, S. 104; Hans Joachim Meyer, Pflichtaufgabe Kultur? Kultur als gleichberechtigtes Thema in der öffentlichen Debatte, politik und kultur 03/04 2004, S. 3; Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e.V. (ver.di), Thesen zur Enquete-Kommission „Zukunft der Kultur“ (Stand: 30. April 2004), S. 3; Überlegungen zur Zukunft von Oper und Theater in Deutschland. Zwischenbericht einer Arbeitsgruppe an Bundespräsident Johannes Rau, Berlin/Bonn 11. Dezember 2002, S. 3.

durchsetzbaren Anspruchsnormen dar. Ein Regelungsbedarf auf der Ebene der Landesverfassungen besteht daher nicht.

2. Kommunalrecht

Da sich der große Teil des Kulturlebens in Deutschland auf kommunaler Ebene ereignet und die Kommunen insoweit auch den großen Teil der Staatsausgaben tragen, müsste die Festlegung einer staatlichen Pflichtaufgabe zur Kulturförderung in erster Linie auf kommunaler Ebene ansetzen. In diesem Punkt konzentriert sich auch die öffentliche Diskussion über die „Kulturförderung als Pflichtaufgabe“.³¹ Die Kulturarbeit stellt – wie gesehen – allerdings bereits nach geltendem Recht eine Pflichtaufgabe des Staates, und damit auch der Kommunen dar. Gleichwohl hätte die gesetzliche Statuierung einer kommunalen Pflichtaufgabe Kultur mehr als eine bloß symbolische Wirkung:

- Im Unterschied zu den Staatszielbestimmungen des Landesverfassungsrechts ließe sich eine fachgesetzlich bestimmte Pflichtaufgabe der Gemeinden im Falle eines „kommunalen Kulturboykotts“ mittels der Rechtsaufsicht durchsetzen.³²
- In einem Fachgesetz könnte zudem präzisiert werden, dass zum kommunalen Kulturauftrag auch die Unterhaltung von Theater (bzw. auch Orchestern) gehört.
- Eine fachgesetzlich statuierte Pflichtaufgabe erscheint darüber hinaus als ermessensleitende Norm weit besser geeignet, als eine – in weiter Höhe schwebende – unbestimmte Verfassungsnorm, die sich sowohl an das Land als auch an seine Gemeinden richtet (und damit effektiv möglicherweise niemanden erreicht). Obwohl eine einfachgesetzliche Zuweisungsnorm gesetzeshierarchisch unter einer Verfassungsnorm liegt, schätzen wir ihre appellative Wirkung und ihre effektive Bedeutung bei Ermessensentscheidungen, die z.B. bei der Budgetierung von Kultureinrichtungen zu treffen sind, höher ein.

Die Zuweisung einer „Pflichtaufgabe Kultur“ an die Kommunen birgt auf der anderen Seite eine Reihe von Risiken, die es bei der konkreten Ausgestaltung einer gesetzlichen Regelung zu berücksichtigen gälte:

- Die Schaffung einer fachgesetzlichen Pflichtaufgabe darf den Gestaltungsspielraum der Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung nicht einschränken. In jedem Fall muss es im Grundsatz den Gemeinden überlassen bleiben, über

³¹ Vgl. etwa Hans Joachim Meyer (Fn. 30) auf der einen, Bernd Meyer, Freiwillige Aufgaben sind unverzichtbarer Kern kommunaler Selbstverwaltung, ebd., auf der anderen Seite.

³² Vgl. Fritz Ossenbühl, Kulturpflege als Pflichtaufgabe kommunaler Selbstverwaltung, SächsVBl. 1994, 145 (147).

das „Wie“ ihrer Kulturarbeit zu entscheiden. Das ist nicht nur ein verfassungsrechtliches (Art. 28 Abs. 2 GG), sondern in einem dezentralen Staat wie der Bundesrepublik auch ein (kultur)politisches Gebot.

- Zur freien Gestaltung der Kulturarbeit gehört auch die Möglichkeit der Kommunen, ihre Theater und Orchester aus den öffentlich-rechtlichen Betriebsformen zu entlassen und in privatrechtliche Rechtsformen zu überführen. Auf die Notwendigkeit eines solchen Schritts haben wir in unserem Strukturgutachten hingewiesen.³³ Auch eine materielle Privatisierung von Kultureinrichtungen muss zumindest rechtlich möglich sein. Die Zulässigkeit einer Aufgabenprivatisierung wird aber im Falle von Pflichtaufgaben der Gemeinden bestritten.³⁴ Kommunale Pflichtaufgaben im Bereich der Unterhaltung von Theatern und Orchestern sollten daher der Klarstellung halber, dass eine Privatisierung der Aufgabenwahrnehmung zulässig ist, ausdrücklich als bloße *Gewährleistungspflichten* ausgestaltet werden.
- Die Kulturförderung darf nicht zur kommunalen Pflichtaufgabe werden, ohne dass gleichzeitig eine ausreichende Finanzierung gesichert wird. In den Kommunalordnungen und Landesverfassungen ist ein entsprechender Finanzausgleich vorgesehen, wenn eine freiwillige kommunale Aufgabe in eine pflichtige überführt wird.³⁵ Das Beispiel des sächsischen Kulturraumgesetzes, das sich aus unserer Sicht bewährt hat,³⁶ zeigt, dass die fachgesetzliche Überführung der Kulturförderung in eine kommunale Pflichtaufgabe bei gleichzeitiger Sicherstellung der Finanzierung durch Land, Gemeinden und Landkreise auch praktisch erreicht werden kann.

B. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Die Förderung der Kultur erweist sich bereits auf der Ebene des Grundgesetzes als staatliche Pflichtaufgabe. Das folgt aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der das Grundrecht der Kunstfreiheit (Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG) dem Staat die Aufgabe zuweist, ein freiheitliches Kunstleben zu erhalten und zu fördern. Die praktischen Auswirkungen dieses objektiv-rechtlichen Grundrechtsverständnisses des Bundesverfassungsgerichts auf die staatliche Förderung und Un-

³³ Gutachten im Auftrage der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestages (Strukturgutachten Theater und Orchester), vorgelegt von den Anwälten Hogan & Hartson Raue LLP, Dezember 2004, S. 89 ff.

³⁴ Vgl. Gern (Fn. 18), Rz. 233.

³⁵ Vgl. etwa Art. 97 Abs. 3 VerfBbg; § 4 Abs. 2 GO-Bbg.

³⁶ Vgl. Strukturgutachten Theater und Orchester (Fn. 33), S. 9 f.

terhaltung von Theater und Orchestern bleiben aber insgesamt gering, da aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG kein konkreter Förderungsanspruch folgt.

2. Darüber hinaus bestimmen die meisten Landesverfassungen ausdrücklich, dass der Staat zur Förderung der Kultur verpflichtet ist. Auch bei der Erfüllung dieses Verfassungsauftrages haben die Länder und Gemeinden jedoch einen weiten Gestaltungsspielraum. Über das „Wie“, über den Umfang und über die Verteilung der Verantwortung zwischen Land und Gemeinden schweigen die Landesverfassungen.
3. Angesichts des verfassungsrechtlichen Befundes, dass die Kulturförderung staatliche Pflichtaufgabe ist, erweist sich die Einordnung der kommunalen Kulturarbeit als „freiwillige Aufgabe“ der Gemeinden bei näherer Betrachtung als unzutreffend. Ebenso wie die Länder sind auch die Gemeinden von Verfassung wegen verpflichtet, Kulturförderung zu betreiben. Dieser Verfassungsauftrag ist aber inhaltlich unbestimmt. Er belässt den Kommunen und Kreisen einen weiten Ermessensspielraum hinsichtlich der Art und Weise, wie sie ihren Kulturauftrag wahrnehmen. Seine Erfüllung kann zudem weder individualrechtlich noch verwaltungsintern durchgesetzt werden.
4. Eine durchsetzbare „Zwangswirkung“ einer gemeindlichen Aufgabenzuweisung lässt sich in erster Linie fachgesetzlich erzielen. Die gesetzliche Statuierung einer kommunalen Pflichtaufgabe Kultur hat daher mehr als eine bloß symbolische Wirkung. Die Vorteile einer fachgesetzlichen Zuweisung liegen neben der Durchsetzbarkeit in der Stärkung der kulturellen Belange bei kommunalen Ermessensentscheidungen. Sie muss aber in jedem Fall Teil eines Gesamtkonzeptes sein und darf nicht ohne Sicherstellung einer ausreichenden Finanzierung vorgenommen werden.

Anhang I: Kulturstaatsklauseln im Landesverfassungsrecht

1. Baden-Württemberg³⁷

„Der Staat und die Gemeinden fördern das kulturelle Leben [...] unter Wahrung der Autonomie der Träger.“ (Art. 3c Abs. 1 LVerf³⁸)

2. Bayern³⁹

„Das wirtschaftliche und kulturelle Eigenleben im Bereich der Gemeindeverbände ist vor Verödung zu schützen.“ (Art. 10 Abs. 4 LVerf),

„Kunst und Wissenschaft sind von Staat und Gemeinde zu fördern.“ (Art. 140 Abs. 1 LVerf)

3. Berlin⁴⁰

„Das Land schützt und fördert das kulturelle Leben.“ (Art. 20 Abs. 2 LVerf)

4. Brandenburg⁴¹

„Brandenburg ist ein [...] der Kultur verpflichtetes demokratisches Land [...]“ (Art. 2 Abs. 1 LVerf)

„Die Kunst ist frei. Sie bedarf der öffentlichen Förderung, insbesondere durch Unterstützung der Künstler.“ (Art. 34 Abs. 1 LVerf)

„Das kulturelle Leben in seiner Vielfalt und die Vermittlung des kulturellen Erbes werden öffentlich gefördert. Kunstwerke und Denkmale der Kultur stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“ (Art. 34 Abs. 2 LVerf)

„Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände unterstützen die Teilnahme am kulturellen Leben und ermöglichen den Zugang zu den Kulturgütern.“ (Art. 34 Abs. 3 LVerf)

³⁷ Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953, in der Fassung vom 13. Juni 1990, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Februar 2004.

³⁸ Vom 11. November 1953, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Mai 2000.

³⁹ Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 i.d.F. der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. November 2003.

⁴⁰ Verfassung von Berlin vom 23. November 1995 in der ab dem 18. November 1999 geltenden Fassung.

⁴¹ Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. April 1999.

5. Bremen⁴²

„Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei.“ (Art. 11 Abs. 1 LVerf)

„Der Staat gewährt ihnen Schutz und nimmt an ihrer Pflege teil.“ (Abs. 2)

„Der Staat schützt und fördert das kulturelle Leben.“ (Abs. 3)

6. Hamburg⁴³

Keine Aussage zur Bedeutung von Kunst und Kultur trifft nur die Verfassung Hamburgs. Das erklärt sich daraus, dass die Verfassung insgesamt vorwiegend Regelungen zur Staatsorganisation trifft, aber weder Grundrechte des Einzelnen noch Staatszielbestimmungen enthält.⁴⁴

7. Hessen⁴⁵

Die Hessische Landesverfassung bezieht die staatliche Schutzpflicht ausdrücklich nur auf die „Denkmäler der Kunst, der Geschichte und Kultur“ (Art. 62 LVerf), nicht aber auf die Kunst und Kultur im Allgemeinen. Art. 10 der Landesverfassung bestimmt aber: *„Niemand darf in seinem wissenschaftlichen oder künstlerischen Schaffen und in der Verbreitung seiner Werke gehindert werden.“*

8. Mecklenburg-Vorpommern⁴⁶

„Land, Gemeinden und Kreise schützen und fördern Kultur, Sport, Kunst und Wissenschaft. [...]“ (Art. 16 Abs. 1 LVerf)

9. Niedersachsen⁴⁷

„Das Land, die Gemeinden und die Landkreise schützen und fördern Kunst, Kultur und Sport.“ (Art. 6 LVerf)

⁴² Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947.

⁴³ Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Mai 2001.

⁴⁴ Vgl. David, Klaus, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg Kommentar, 2. Auflage, Stuttgart u.a. 2004, Vorbemerkungen Rz. 46.

⁴⁵ Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. März 1991.

⁴⁶ Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993, zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. April 2000.

⁴⁷ Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. November 1997.

10. Nordrhein-Westfalen⁴⁸

„Kultur, Kunst und Wissenschaft sind durch Land und Gemeinden zu pflegen und zu fördern.“ (Art. 18 Abs. 1 LVerf)

11. Rheinland-Pfalz⁴⁹

„Das künstlerische und kulturelle Schaffen ist durch das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände zu pflegen und zu fördern.“ (Art. 40 Abs. 1 LVerf)

12. Saarland⁵⁰

„Kulturelles Schaffen genießt die Förderung des Staates.“ (Art. 34 Abs. 1 LVerf)

13. Sachsen⁵¹

„Das Land fördert das kulturelle, das künstlerische und wissenschaftliche Schaffen, die sportliche Betätigung sowie den Austausch auf diesen Gebieten.“ (Art. 11 Abs. 1 LVerf)

„Die Teilnahme an der Kultur in ihrer Vielfalt und am Sport ist dem gesamten Volk zu ermöglichen. Zu diesem Zweck werden öffentlich zugängliche Museen, Bibliotheken, Archive, Gedenkstätten, Theater, Sportstätten, musikalische und weitere kulturelle Einrichtungen sowie allgemein zugängliche Universitäten, Hochschulen, Schulen und andere Bildungseinrichtungen unterhalten.“ (Art. 11 Abs. 2 LVerf)

14. Sachsen-Anhalt⁵²

„Kunst, Kultur und Sport sind durch das Land und die Kommunen zu schützen und zu fördern.“ (Art. 36 Abs. 1 LVerf)

„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.“ (Art. 36 Abs. 3 LVerf)

⁴⁸ Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18. Juni 1950, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. März 2002.

⁴⁹ Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. März 2000.

⁵⁰ Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. September 2001.

⁵¹ Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992.

⁵² Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Januar 2005.

15. Schleswig-Holstein⁵³

„Das Land schützt und fördert Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre.“
(Art. 9 Abs. 1 LVerf)

„Die Förderung der Kultur einschließlich des Sports, der Erwachsenenbildung, des Büchereiwesens und der Volkshochschulen ist Aufgabe des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“ (Art. 9 Abs. 2 LVerf)

16. Thüringen⁵⁴

„Kultur, Kunst, Brauchtum genießen Schutz und Förderung durch das Land und seine Gebietskörperschaften.“ (Art. 30 LVerf)

⁵³ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 13. Juni 1990, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Februar 2004.

⁵⁴ Verfassung des Freistaates Thüringen vom 25. Oktober 1993.

Anhang II: Kulturklauseln in den Gemeindeordnungen

1. Baden-Württemberg⁵⁵

Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg bestimmt in § 10 (Rechtsstellung des Einwohners):

„Die Gemeinde schafft in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen.“ (Abs. 2 S. 1)

2. Bayern⁵⁶

In der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern heißt es in Art. 57 (Aufgaben des eigenen Wirkungskreises):

„Im eigenen Wirkungskreis sollen die Gemeinden in den Grenzen Leistungsfähigkeit die öffentlichen Einrichtungen schaffen und erhalten, die nach den örtlichen Verhältnissen für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl und die Förderung des Gemeinschaftslebens ihrer Einwohner erforderlich sind, insbesondere Einrichtungen [...] der Kultur- und Archivpflege.“ (Abs. 1 S. 1)

3. Brandenburg⁵⁷

Die Gemeindeordnung für das Land Brandenburg bestimmt in § 3 (Aufgaben):

„Zu den Selbstverwaltungsaufgaben gehören vor allem [...] die Entwicklung der Freizeit- und Erholungsbedingungen sowie des kulturellen Lebens [...].“ (Abs. 2)

4. Hessen⁵⁸

Die Hessische Gemeindeordnung hält in § 19 (Öffentliche Einrichtungen, Anschluss- und Benutzungszwang) fest:

⁵⁵ Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24. Juli 2000, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Mai 2003.

⁵⁶ Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Dezember 2002.

⁵⁷ Gemeindeordnung für das Land Brandenburg vom 15. Oktober 1993, zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Juni 2003.

⁵⁸ Hessische Gemeindeordnung in der Fassung vom 1. April 1993, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juni 2002.

„Die Gemeinde hat die Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen.“ (Abs. 1)

5. Mecklenburg-Vorpommern⁵⁹

Die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern regelt in § 2 Abs. 2:

„Zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gehören insbesondere [...] die Entwicklung der Freizeit- und Erholungseinrichtungen sowie des kulturellen Lebens [...].“

6. Niedersachsen⁶⁰

In Niedersachsen bestimmt die Gemeindeordnung in § 2 (Aufgaben der Gemeinden):

„Sie [die Gemeinden] stellen in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohnerinnen und Einwohner erforderlichen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen öffentlichen Einrichtungen bereit.“ (Abs. 1 S. 2)

7. Nordrhein-Westfalen⁶¹

In Nordrhein-Westfalen gilt gemäß § 8 Gemeindeordnung (Gemeindliche Einrichtungen und Lasten):

„Die Gemeinden schaffen innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen.“ (Abs. 1)

8. Rheinland-Pfalz⁶²

Die Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz benennt die Kulturarbeit nicht als ausdrücklich als Aufgabe der Gemeinden. Allgemein heißt es in § 2 Abs. 1 der Gemeindeordnung:

⁵⁹ Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Januar 1998, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Februar 2004.

⁶⁰ Gemeindeordnung in der Fassung vom 22. August 1996, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Februar 2004.

⁶¹ Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2003.

⁶² Gemeindeordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2003.

„Die Gemeinden können in ihrem Gebiet jede öffentliche Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft übernehmen, soweit diese nicht durch Gesetz ausdrücklich anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen wird (freie Selbstverwaltungsaufgaben. Sie erfüllen als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung die ihnen als solche durch Gesetz übertragenen Aufgaben.“

9. Saarland⁶³

Das saarländische Kommunalselbstverwaltungsgesetz regelt in § 5 (Selbstverwaltungsangelegenheiten):

„Die Gemeinden haben insbesondere die Aufgabe, das soziale, kulturelle und wirtschaftliche Wohl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu fördern.“ (Abs. 2 S. 1)

10. Sachsen⁶⁴

Im Freistaat Sachsen gilt gemäß § 2 der Gemeindeordnung (Aufgaben der Gemeinden):

„Die Gemeinden erfüllen in ihrem Gebiet im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung und schaffen die für das soziale, kulturelle und wirtschaftliche Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen.“ (Abs. 1)

Gemäß § 2 des Sächsischen Kulturraumgesetzes⁶⁵ (Zielsetzung) gilt:

„Im Freistaat Sachsen ist die Kulturpflege eine Pflichtaufgabe der Gemeinden und Landkreise.“ (Abs. 1)

11. Sachsen-Anhalt⁶⁶

Die Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt bestimmt in § 2 (Aufgaben der Gemeinde):

„Sie [die Gemeinde] stellt in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen öffentlichen Einrichtungen bereit.“ (Abs. 1)

⁶³ Kommunalselbstverwaltungsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1997, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Oktober 2003.

⁶⁴ Gemeindeordnung in der Fassung vom 18. März 2003, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. April 2003.

⁶⁵ Gesetz über die Kulturräume in Sachsen vom 20. August 1994, rechtsbereinigt mit Stand vom 31. Dezember 2002.

⁶⁶ Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1993, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. März 2004.

12. Schleswig-Holstein⁶⁷

Die Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein bestimmt in § 17 (Anschluss- und Benutzungszwang):

„Die Gemeinde schafft in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die öffentlichen Einrichtungen, die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner erforderlich sind.“ (Abs. 1)

13. Thüringen⁶⁸

Nach § 2 der Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Eigene Aufgaben) gilt:

„Zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gehören insbesondere [...] die Entwicklung der Freizeit- und Erholungseinrichtungen sowie des kulturellen und sportlichen Lebens [...].“ (Abs. 2)

⁶⁷ Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003.

⁶⁸ Gemeinde- und Landkreisordnung in der Fassung der Neubekanntmachung vom 28. Januar 2003.