

### ■ Haushaltssicherung und freiwillige Aufgabe Kultur am Beispiel NRW

Zahlreiche Kommunen befinden sich in erheblichen finanziellen Schwierigkeiten. Diese Feststellung ist nicht neu, weil die Städte und Gemeinden sich bereits seit mehr als 15 Jahren dem Problem ausgesetzt sehen, ihre Aufgaben zu finanzieren. Aber ist sie real und bedrohlich. Dafür gibt es bekanntlich viele Gründe. Zum einen befindet sich die Bundesrepublik Deutschland – durchaus im Zuge der Globalisierung – in gewissen wirtschaftlichen Turbulenzen, die die Steuereinnahmen eher rückläufig ausfallen lassen. Hinzu kommen gesetzliche Regelungen von Bund und Ländern, die den Kommunen zusätzliche Aufgaben übertragen haben, deren Wahrnehmung ohne zusätzliche finanzielle Belastung nicht möglich ist. Der Deutschen Städtetag, aber auch Kulturverbände wie der Deutsche Bühnenverein, haben deshalb stets von Bund und Ländern gefordert, die Kommunen aus dem Steuerertrag mit den finanziellen Mittel auszustatten, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Genutzt hat dies offenkundig wenig. Immer wieder taten sich in kommunalen Haushalten neue Löcher auf, die auch die Kultur, die in Deutschland ja zu einem großen Teil kommunal finanziert wird, in Mitleidenschaft zogen. So mussten die öffent-

lich getragenen Theater und Orchester in den letzten 15 Jahren fast 7.000 Arbeitsplätze von früher 45.000 Arbeitsplätzen abbauen. In vielen Theatern und Orchestern gelten Haustarifverträge, mit denen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum Erhalt ihrer Arbeitsplätze auf ihnen garantierte Lohnbestandteile verzichten.

Angesichts dieser prekären Lage war es erfreulich, dass im Jahre 2008 eine gewisse Konsolidierung eintrat, die zwar die oben für den Theater- und Orchesterbereich geschilderte Entwicklung nicht rückgängig machen konnte, aber doch dazu führte, dass auch in vielen Kulturbetrieben eine gewisse finanzielle Entspannung zu spüren war. So entschieden sich die Kommunen im Rahmen der mit der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di zu führenden Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst in den Jahren 2008 und 2009 zu nicht unerheblichen Tarifierhöhungen, die in vielen Theater- und Orchesterbetrieben auch weitgehend kommunal finanziert wurden. Wer jedoch die Hoffnung hatte, eine solche Entwicklung werde sich fortsetzen, sah sich schnell einer Enttäuschung ausgesetzt. Der Grund liegt in der aufflammenden allgemeinen Wirtschaftskrise, die weltweit, und damit auch in der Bundesrepublik

Deutschland, ihren Tribut fordert. Etliche Kommunen drohen, ins Trudeln zu geraten, wie das Beispiel Nordrhein-Westfalen zeigt. Dort befinden sich mehrere Kommunen bereits in der Haushaltssicherung, teilweise ohne dass deren Haushaltssicherungskonzept durch die Aufsicht des Landes genehmigt worden wäre. Und es sind genau diese Kommunen, in denen es in den letzten Monaten wieder heftige Diskussionen über die Kulturein-

richtungen gegeben hat. Zu nennen sind etwa Hagen, Essen, Mönchengladbach und Oberhausen.

#### Die Rechtslage: Haushaltssicherung

Will man genau verstehen, worum es eigentlich geht, muss man sich noch einmal kurz die maßgebenden Vorschriften vor Augen führen. Um in NRW zu bleiben, soll dies am Beispiel der dortigen gesetzlichen Regelungen geschehen. Ausgangspunkt ist § 75 Gemeindeordnung (GO) NRW. Dort heißt es in Absatz 1: »Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und so zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.« Ergänzt wird dies durch Absatz 2, in dem festgelegt wird, dass der Haushalt in jedem Jahr ausgeglichen zu sein hat. Das aber ist bekanntlich in heutigen Zeiten nicht so einfach.

Greift die Kommune aus diesem Grund in einer Größenordnung auf die allgemeine Rücklage zurück, die die in § 76 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW genannten Werte übersteigt, so hat diese Kommune ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Dieses Haushaltssicherungskonzept dient gemäß § 76 Abs. 2 GO NRW »dem Ziel, im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige, dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu erreichen.« Die Crux eines solchen Haushaltssicherungskonzeptes ist nun, dass es der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, also letztlich der Landesregierung bedarf. In § 76 Abs. 2 GO NRW wird daher ausdrücklich vermerkt, dass die Genehmigung nur möglich ist, »wenn aus dem Haushaltssicherungskonzept hervorgeht, dass spätestens im letzten Jahr der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung der Haushaltsausgleich nach § 75 Abs. 2 wieder erreicht wird.« Die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung umfasst in der Regel den Zeitraum des nächsten Haushaltsjahres und drei folgender Haushaltsjahre. Weiter heißt es in der zitierten Regelung der Gemeindeordnung: »Die Genehmigung kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden.«

Die Kulturausgaben der Öffentlichen Hände geraten mehr und mehr unter Druck. Nicht nur die nicht institutionalisierten Bereiche der OFF- und Soziokultur sind in vielen Städten und Gemeinden gefährdet, sondern auch die großen Einrichtungen, insbesondere die kostenintensiven Theater. Auch sie gehören zur »freiwilligen« Aufgabe Kultur und können in finanziell schwierigen Zeiten geschlossen werden. Viele Kulturpolitiker fordern deshalb einen Schuttschirm für die Kultur oder sogar eine gesetzliche Absicherung, um den Kulturbereich strukturell zu festigen. Der Status der Freiwilligkeit wird hinterfragt und überprüft. Auch die Kulturpolitische Gesellschaft beteiligt sich an diesen Überlegungen – gemeinsam mit Mitgliedern des KMK-Kulturausschusses und dem Deutschen Städtetag. Die Beiträge von Rolf Bolwin und Christian Esch sind in diesem Zusammenhang zu sehen.

Red.

Was passiert nun, wenn – aus welchen Gründen auch immer – die Genehmigung nicht erteilt wird? Dann gilt – so muss man aus § 80 Abs. 5 Satz 5 GO NRW entnehmen – die Vorschrift über die vorläufige Haushaltsführung, in NRW § 82 und hier vor allem Absatz 1 Nr. 1 GO. Diese Vorschrift schränkt unter anderem die Ausgabenpolitik der Kommune erheblich ein. Festgelegt wird, dass die Kommune nur solche Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten darf, »zu deren Leistung die Kommune rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.« Und mit diesem Satz ist der streitige Tatbestand so gut wie benannt, nämlich die Verpflichtung zur Leistung, die bestehen muss, um eine Ausgabe tätigen zu können.

### Freiwillige und pflichtige Aufgaben

An dieser Stelle kommt die Unterscheidung zwischen freiwilligen Aufgaben und Pflichtaufgaben der Kommunen ins Spiel. § 3 Abs. 1 GO NRW – anknüpfend an § 76 Abs. 3 Landesverfassung NRW – sieht ausdrücklich vor: »Den Gemeinden können nur durch Gesetz Pflichtaufgaben auferlegt werden.« Daraus wird dann selbstverständlich abgeleitet, dass Pflichtaufgaben immer einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Dem mag man ja noch folgen können. Keineswegs lässt sich aber aus dieser Feststellung ableiten, dass eine Kommune, die sich in der vorläufigen Haushaltsführung befindet, ihre Ausgaben nur noch für die bestehenden Pflichtaufgaben tätigen darf. Das würde zudem bedeuten, dass sämtliche freiwilligen Aufgaben sofort einzustellen wären, eine Erwartung, die sich keinesfalls aus der oben beschriebenen Vorschrift des § 82 Abs. 1 GO NRW herleiten lässt. Denn würde so verfahren, hieße das beispielsweise, dass Städte wie Hagen, Essen, Oberhausen oder Mönchengladbach sofort ihre Kulturförderung einzustellen hätten. Wie hinlänglich bekannt, ist ihnen die Unterhaltung ihrer Kultureinrichtungen nämlich nicht per Gesetz auferlegt worden. Dies ist bezogen auf die Kultur in keinem Bundesland mit Ausnahme des Landes Sachsen geschehen, das im Kulturraumgesetz die Kultur zur Pflichtaufgabe der Kommunen erklärt hat.

Und doch werden aus den hier für das Land NRW dargestellten Vorschriften Konsequenzen im Rahmen der Haushaltssicherung abgeleitet. Zu den Konsequenzen gehört die Auflage, zunächst bei den freiwilligen und nicht bei den Pflichtaufgaben zu sparen. Dies geht zuweilen einher mit der Forderung, sich bei den freiwilligen Aufgaben aus bestehenden Verpflichtungen soweit und so schnell wie möglich zu lösen, um zu einem ausgeglichenen Haushalt zu gelangen. Von der Kommu-

nalaufsicht werden solche Standpunkte oft mit einer derartigen Selbstverständlichkeit vertreten, dass es aus Sicht der Kultur nunmehr dringend geboten ist, sich rechtlich mit diesen Standpunkten auseinanderzusetzen. Das gilt umso mehr, als es bekannterweise städtische Kämmerer gibt, denen die dargestellte Auffassung der Kommunalaufsicht durchaus willkommen ist. Insgesamt verkennt eine solche Sichtweise jedoch eine Reihe von Einwänden, die wie nachfolgend zu erheben sind.

In keiner Weise lässt sich aus den geschilderten Vorschriften ableiten, dass im Rahmen der Haushaltssicherung zunächst bei den freiwilligen Aufgaben gespart werden muss. Denn die Haushaltssicherung verlangt nichts anderes, als dass in absehbarer Zeit ein ausgeglichener Haushalt wiederherzustellen ist. Es bleibt gerade der Kommune überlassen, wie das zu geschehen hat. Wenn es einer Kommune gelingt, den ausgeglichenen Haushalt durch Einsparungen bei den Pflichtaufgaben zu erreichen, so ist dies selbstverständlich zulässig und unbedenklich. Keinesfalls könnte beispielsweise in einer solchen Situation die Kommunalaufsicht die Auflage machen, den ausgeglichenen Haushalt auf andere Weise,

Wenn es einer Kommune gelingt, den ausgeglichenen Haushalt durch Einsparungen bei den Pflichtaufgaben zu erreichen, so ist dies selbstverständlich zulässig und unbedenklich.

also insbesondere durch das Zurückfahren von freiwilligen Aufgaben zu erreichen. Dem stünde das Recht der kommunalen Selbstverwaltung entgegen. In diesem Zusammenhang sind auch die Handreichungen des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement interessant. Dort setzt man sich ausführlich mit dem Haushaltssicherungskonzept auseinander. In den Bemerkungen zu § 5 Gemeindehaushaltsverordnung (GmHVO) NRW heißt es unter II.1.2.2 ausdrücklich: »Auch bei den pflichtigen Aufgaben sind daher die Möglichkeiten einer Reduzierung der Aufwendungen durch eine Überprüfung der Art, des Umfangs und der Ermessensausübung auszuschöpfen. Gesetzliche Verpflichtungen sind mit dem Ziel zu überprüfen, sie auf kostengünstigste Weise zu erledigen, ggf. auch in Zusammenschlüssen mit anderen Gemeinden. Weil auch pflichtige Aufgaben der Gemeinde zum Gegenstand der Haushaltssanierung zu machen sind, können freiwillige Leistungen der Gemeinde bei der Prüfung von Sanierungspotenzial nicht außer Betracht bleiben.« Das macht deutlich, dass im Rahmen eines Haushaltssicherungskonzeptes keinesfalls als erstes die

freiwilligen Aufgaben betroffen sind. Auch auf die Selbstverwaltung der Kommunen wird dabei Bezug genommen. In den genannten Ausführungen heißt es unter I. zu § 5 GmHVO NRW ausdrücklich: »Die Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzeptes obliegt jeder Gemeinde eigenverantwortlich.«

### Auch bei den Pflichtaufgaben kann gespart werden

Die Grenzen des Möglichen sind jedoch erreicht, wenn in einer Kommune tatsächlich die Einsparungen dazu führen würden, dass eine Pflichtaufgabe nicht mehr oder nicht mehr ordnungsgemäß erfüllt würde. Daran, dass die Erfüllung der Pflichtaufgaben sichergestellt werden muss, kann kein Zweifel bestehen. Keinesfalls sieht aber irgendeine gesetzliche Vorschrift vor, in welcher Weise diese Erfüllung zu erfolgen hat. Wenn also etwa im Bereich der Pflichtaufgaben überzähliges Personal abgebaut wird, wenn bei den Pflichtaufgaben Rationalisierungseffekte durch Zusammenlegung von Verwaltungsteilen erreicht werden oder wenn durch Neubewertungen von Planstellen im Rahmen der Pflichtaufgaben Einsparungen erzielt werden können, so sind dies selbstverständlich Wege, die zu gehen sind, bevor eine Kommune verpflichtet werden kann, die Erfüllung ihrer freiwilligen Aufgaben erheblich einzuschränken oder gar einzustellen. Alles andere wäre ja wohl auch praxisfern. Denn es kann doch kein Zweifel daran bestehen, dass die Kommune nicht nur die Aufgabe hat, ihre Pflichtaufgaben zu erfüllen, sondern

selbstverständlich auch die notwendige Daseinsvorsorge in einer Stadt – etwa durch das Bereithalten von Freizeiteinrichtungen – zu betreiben. Dass dies im Übrigen auch im Interesse der Bürger einer jeden Stadt ist, mag hier nur am Rande eine Rolle spielen. Denn wer zahlt schon seine Steuern alleine dafür, dass der Staat seine Pflichtaufgaben erfüllt? Selbstverständlich erwartet der Bürger, dass ihm in seiner Kommune beispielsweise durch Theater, Orchester, Schwimmbäder oder andere Freizeiteinrichtungen Möglichkeiten geboten werden, sein Leben zu gestalten. Und zu erinnern ist daran, dass im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung, wie oben bereits erwähnt wurde, die gesetzliche Vorschrift des § 82 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW gerade nicht von den Pflichtaufgaben spricht, sondern von den bestehenden rechtlichen Verpflichtungen einer Kommune. Und das ist doch der entscheidende Punkt, vor allem wenn man bedenkt, dass eine Kommune auch eine ganze Reihe von Selbstverpflichtungen im Rahmen der Erfüllung der freiwilligen Aufgaben eingegangen ist.

Solche Selbstverpflichtungen können aus unterschiedlichen Zusammenhängen abgeleitet werden. Dies können Verträge unterschied-

lichster Art mit Dritten ebenso sein wie Verträge mit Mitarbeitern oder Tarifverträge. Wer sich die genannte Vorschrift des § 82 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW genau ansieht, wird nicht feststellen, dass im Rahmen der Haushaltssicherung von der Kommune erwartet werden kann, bestehende Verpflichtungen aufzulösen, sobald dies im Bereich der freiwilligen Aufgaben möglich ist. Eine entsprechende Vorgehensweise wäre auch kaum vertretbar. Denn das könnte ja wiederum bedeuten, dass eine Kommune sämtliche befristeten Arbeitsverträge mit dem künstlerischen Personal eines städtischen Theaters beenden müsste und damit ihr Theater endgültig zu schließen hätte. Alle anderen Kosten infolge von Verträgen, die nicht so ohne weiteres zu beenden wären, würden dann weiter anfallen, ohne dass eine entsprechende Gegenleistung dafür erbracht werden könnte. Hinzu käme, dass eine Wiedereröffnung des Theaters nach einigen Jahren mit so erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten verbunden wäre, die das ganze Unterfangen als vollständig sinnlos erscheinen lassen würden. Ein solches betriebswirtschaftlich desorientiertes und keinesfalls am Wohl der Gemeinschaft ausgerichtetes Verhalten kann aufgrund einer gesetzlichen Vorschrift, wie immer sie formuliert ist, nicht gerechtfertigt werden, erst recht nicht von einer Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts.

#### **Vertragliche Bindungen und Vertrauensschutz**

An dieser Stelle muss noch einmal kurz auf das Thema Tarifverträge eingegangen werden. Diese Tarifverträge gehören ja wie gesagt zu den seitens der Kommunen eingegangenen Verpflichtungen. Bekanntlich wirken sich die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes auch auf die öffentlich getragenen Kultureinrichtungen, insbesondere die städtischen Theater und Orchester dahingehend aus, dass sie von diesen Betrieben zu erfüllen sind. Darüber hinaus besteht die Verpflichtung, die Lohnerhöhungen des öffentlichen Dienstes auch auf die künstlerischen Mitarbeiter der Theater und Orchester durch die im Deutschen Bühnenverein abgeschlossenen Tarifverträge zu übertragen. Angesichts dessen ist es nicht nachzuvollziehen, wenn den städtischen Kulturbetrieben die Übernahme der Kosten, die durch die von den Kommunen selbst verantworteten Tarifabschlüsse entstehen, aus dem kommunalen Haushalt mit der Behauptung verwei-

gert wird, es handele sich bei Kultur um eine freiwillige Aufgabe. Hier wird deutlich, auf welch abwegiges Terrain sich man mit diesem Argument begeben hat.

Einzugehen ist im vorliegenden Zusammenhang noch auf die Tatsache, dass – wie oben erwähnt – § 76 GO NRW Abs. 2 Satz 4 erlaubt, die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzepts durch die Kommunalaufsicht unter Bedingungen und mit Auflagen zu erteilen. Hier gibt es im Übrigen eine Parallele zu § 75 Abs. 5 GO NRW. Diese betrifft den



Auch in Zeiten finanzieller Engpässe möglich: das neueröffnete Kunstquartier in Hagen mit dem Emil Schumacher Museum und dem Osthausemuseum.  
Foto: Werner Hannappel

Fall, dass in der Ergebnisrechnung ein höherer Fehlbetrag ausgewiesen wird, als im ursprünglich ausgeglichenen Ergebnisplan. In diesem Fall kann nämlich die Kommunalaufsicht Anordnungen treffen bzw. Anordnungen selbst durchführen, um eine geordnete Haushaltswirtschaft wieder herzustellen. Auch die Bestellung eines Beauftragten, der in der Kommune eine Organstellung hat, ist möglich. Beide genannten gesetzlichen Tatbestände werfen die Frage auf, ob die Kommunalaufsicht Anordnungen treffen kann bzw. die Haushaltssicherung von Bedingungen und Auflagen abhängig machen kann, die den oben genannten Überlegungen wesentlich entgegenstehen. Dies erscheint schon deshalb sehr zweifelhaft, weil natürlich auch die Kommunalaufsicht an die rechtlichen Überlegungen, die in einem direkten Zusammenhang mit der kommunalen Selbstverwaltung stehen, gebunden ist. Insbesondere dort, wo die Erfüllung der Pflichtaufgaben ernsthaft beeinträchtigt ist, kann auch bei freiwilligen Aufgaben gespart werden, sofern nicht bestehende Verpflichtungen dem entgegenstehen oder – beispielsweise bezogen auf Kultureinrichtungen – die Arbeit und den Bestand dieser Einrichtungen gefährden. Im vorliegenden Zusammenhang sind zwei weitere Aspekte zu berücksichtigen. Dazu gehört einmal der As-

pekt des Vertrauenstatbestandes, den eine Kommune durch die jahrzehntelange Förderung einer Kultureinrichtung sowohl gegenüber den Bürgern als auch gegenüber den in der Kultureinrichtung Beschäftigten geschaffen hat. Von diesem kann sich die Kommune nicht so ohne weiteres lösen. Dies gilt erst recht, wenn sich die Mitarbeiter eines solchen Betriebes auch noch auf die durch Artikel 5 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz garantierte Kunstfreiheit, die ein absolutes Grundrecht ist, berufen können. Solche Überlegungen waren beispielsweise maßgebend, als eine Kommunalaufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen an einem Standort versucht hat, die Neubestellung eines Generalmusikdirektors zu untersagen.

Wenngleich die Untersuchung hier nur auf der Basis der nordrhein-westfälischen Rechtslage vorgenommen wurde, so ist dennoch davon auszugehen, dass die sich aus ihr ergebenden grundsätzlichen Überlegungen auch auf andere Bundesländer übertragen werden können. Die Quintessenz aus alledem ist daher: Ist der Haushalt einer Kommune nicht ausgeglichen, hat die Kommune ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen. Ob sie im Rahmen eines solchen Konzeptes ihre Versuche, den ausgeglichenen Haushalt wiederherzustellen, durch Einsparungen bei den Pflichtaufgaben oder durch Einsparungen bei den freiwilligen Aufgaben erreicht, bleibt der Kommune im Rahmen der Selbstverwaltung überlassen, solange sie ihre Pflichtaufgaben erfüllt. Diese Existenz von Pflichtaufgaben bedeutet auch nicht, dass sich die Kommune aus Verpflichtungen, die sie im Bereich der freiwilligen Aufgaben eingegangen ist, lösen muss, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Selbstverwaltung bedeutet in diesem Zusammenhang schlicht die freie Entscheidung der Kommune über die Art und Weise der Verteilung der Mittel. Und wenn oben gesagt wurde, dass die Kommunalaufsicht die Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes von Auflagen und Bedingungen abhängig machen oder Weisungen erteilen kann, so hat diese selbstverständlich nicht nur das Recht der Selbstverwaltung der Kommunen, sondern außerdem – wie alles staatliches Handeln – den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Keinesfalls kann die Kommunalaufsicht ihrerseits die Prioritäten beim Einsparen bestimmen, solange die Pflichtaufgaben erfüllt werden.

*Rolf Bolwin*