

Prof. Dr. Katharina de la Durantaye, LL.M. (Yale)

Stellungnahme

in Vorbereitung der Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 17/13800) am 16. September 2021

I. Zusammenfassung

Das Anliegen, ein dem kulturellen Leben in Nordrhein-Westfalen gewidmetes Kulturgesetzbuch zu schaffen, ist begrüßenswert. In der Umsetzung ließe sich jedoch einiges verbessern. Neben Detailfragen (dazu II.) betrifft dies vor allem die Gesetzssystematik sowie die inhaltliche Breite und Aktualität der gesetzlichen Regelungen. Der Gesetzgeber sollte seinen Anspruch, eine einheitliche Kodifikation zu schaffen, ernster nehmen.

Dies bedeutet insbesondere:

1. **Thematisch Zusammengehöriges** sollte **zentral geregelt** werden. So sollten alle die Förderung von Kultureinrichtungen betreffenden Regelungsaspekte in dem der Kulturförderung gewidmeten Teil 2 des Kulturgesetzbuches normiert werden. Derzeit befinden sie sich über das gesamte Gesetz verstreut.
2. **Inhaltliche Doppelungen** sollten **vermieden** werden. Momentan bestehen große Überschneidungen zwischen den Allgemeinen Bestimmungen (Teil 1) und den in Teilen 3–6 niedergeschriebenen Regelungen zu den einzelnen Kultursparten.
3. Teile 3–6 enthalten viele **programmatische Aussagen ohne konkreten Regelungsgehalt**. Sie sollten **entfallen**. Dadurch würde das Gesetz deutlich schlanker und lesbarer und damit für die Bürger zugänglicher werden, ohne dass es an normativer Kraft einbüßen würde.
4. Der den **Pflichtexemplarregelungen** gewidmete Abschnitt 2 des Teils 5 sollte inhaltlich **überarbeitet und modernisiert** werden. Derzeit ist vorgesehen, dass die Anfang 2013 geschaffenen Bestimmungen für die Sammlung und Ablieferung von Netzpublikationen ohne signifikante Änderungen in das Kulturgesetzbuch übernommen werden. Seither haben sich die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen signifikant geändert. Das Gesetz sollte zwischen Sammelauftrag und Ablieferungspflicht unterscheiden. Ablieferungspflichtig sollten nur solche Inhalte sein, die als funktionales Äquivalent zum (gedruckten) Buch fungieren. Andere Inhalte sollten Pflichtexemplarbibliotheken einsammeln dürfen, wenn dies ihrem Auftrag entspricht. Sie sollten aber nur nach vorheriger Aufforderung der Ablieferung bedürfen.
5. Das **Archivgesetz** sollte **in das Kulturgesetzbuch integriert** werden. Warum es, anders als das nordrhein-westfälische Pflichtexemplargesetz, nicht im Kulturgesetzbuch aufgegangen ist, ist nicht ersichtlich. Das schwächt die Stellung des Kulturgesetzbuchs als zentrale Kodifikation und führt – jedenfalls nach derzeitigem Sachstand – zu gewisse Friktionen zwischen Kulturgesetzbuch und Archivgesetz.

II. Im Einzelnen

Teil 1: Allgemeine Bestimmungen

Die Schaffung eines spartenübergreifenden Kulturgesetzbuchs ermöglicht es dem Gesetzgeber, das kulturelle Leben in Nordrhein-Westfalen sowie den Umgang des Staates mit Kunst und Kultur zu reflektieren. Erfreulich ist, dass auch Digitalisierung und digitale Kultur Beachtung finden (vgl. etwa § 6).

Der erste Teil des Gesetzes enthält allerdings viele programmatische Aussagen ohne konkreten Regelungsgehalt. Sie sind recht lang geraten und führen zu inhaltlichen Doppelungen mit den folgenden Teilen. Wenn die Nennung der einzelnen Bereiche der Kultur in Teil 1 gewünscht ist, können einige der in den folgenden Teilen enthaltenen Paragraphen entfallen (s.u.). Alternativ ließe sich darüber nachdenken, Teil 1 deutlich zu kürzen.

Grundsätzlich verständlich ist, dass überdies die Aufgabe des Staates betont wird, das kulturelle Leben zu fördern. Die die Förderung von Kultur betreffenden Aussagen sollten aber aus Gründen der Übersichtlichkeit aus Teil 1 des Kulturgesetzbuchs gestrichen und in Teil 2 zu den anderen Bestimmungen über die Kulturförderung des Landes hinzugefügt werden (etwa § 2 Abs. 1 S. 1 a.E., § 8 Abs. 1, 2 u.v.m.).

Zudem ist eine Reihe kleinerer stilistischer bzw. inhaltlicher Verbesserungen angezeigt:

- § 1 Abs. 2 S. 2: Der Satz ist stilistisch misslungen. Besser wäre: „Das Land achtet die historisch gewachsene ... in den verschiedenen Regionen Nordrhein-Westfalens.“
- § 1 Abs. 3 S. 3: Die Formulierung „etwa in Schulen“ sollte entweder gestrichen oder durch „in Schulen und anderen Bildungseinrichtungen“ ersetzt werden. Schulen sind nicht die einzigen Einrichtungen, in denen kulturelle Bildung vermittelt wird.
- § 1 Abs. 5: Nach dem Wort „Weisungen“ sollten die Wörter „des Landes“ gestrichen werden, um nicht den Eindruck zu erwecken, dass Weisungen der Kommunen zulässig sind. Die Weisungsfreiheit ergibt sich bereits aus der Verfassung, in die kommunale Selbstverwaltung wird dadurch also nicht eingegriffen.
- § 2 Abs. 2 S. 3 a.E.: Das Wort „hiervon“ sollte durch das Wort „ebenfalls“ ersetzt werden. Ansonsten würde dieser Satz für das Jugendhilferecht eine Rückausnahme von der im Satz davor befindlichen Anordnung schaffen, nach der das Recht der kommunalen Selbstverwaltung unberührt sein soll. Das Kulturgesetzbuch würde also in kommunalen Jugendhilfeeinrichtungen voll zur Anwendung kommen.
- § 3 Abs. 2 S. 2: Die Wörter „der in Betracht gezogenen Maßnahme“ sollten durch die Wörter „dieser Maßnahmen“ ersetzt werden. Die Formulierung ist kürzer, präziser und verständlicher.
- § 3 Abs. 4 S. 1: Die sehr lange Aufzählung benennt konkrete Einrichtungen und kulturelle Akteure in sprachlich verwirrender Weise. So ist die Freie Szene keine „Einrichtung“. Präziser wäre daher: „Einrichtungen, insbesondere von Archiven ... Theatern und Konzerthäusern, soziokulturellen Zentren, der Freien Szene“.
- § 4 Abs. 4: Das dort genannte Verzeichnis sollte öffentlich zugänglich sein. Die Formulierung sollte daher lauten: „wird in einem öffentlich zugänglichen Verzeichnis“.
- § 5 Abs. 1 S. 2: Das Wort „möglichst“ sollte durch die Wörter „in geeigneter Weise“ ersetzt werden.
- § 7 Abs. 2 S. 4: Wenn dieser Satz zu den Förderprogrammen hier enthalten sein soll (dazu oben), sollten nach dem Wort „Gemeinden“ die Wörter „und Gemeindeverbände“ ergänzt werden.

- § 11 Abs. 2: Ist „muss“ nicht zu strikt, zumal in Abs. 1 nur von „sollen“ die Rede ist? Besser das Wort „soll“ verwenden.
- § 12 S. 1: Hinter dem Wort „Land“ sollten die Wörter „und den Gemeinden und Gemeindeverbänden“ ergänzt werden. Kultur ist in Nordrhein-Westfalen vor allem eine kommunale Angelegenheit. Gerade auf lokaler Ebene findet die Verknüpfung mit kirchlichen Aktivitäten statt, und sei es nur durch die (meist kostenfreie) Nutzung kirchlicher Räumlichkeiten und Infrastruktur für kulturelle Aktivitäten.

Teil 2: Kulturförderung und Verfahren

Abschnitte 1 und 2 sind recht knapp gehalten. Sinnvollerweise sollten einige der in den folgenden Teilen abgehandelten Passagen zur Kulturförderung hier eingefügt werden (s.u.).

Abschnitt 3 sollte wie folgt stilistisch überarbeitet werden:

- § 32 Abs. 1 S. 1: Die Formulierung ist für ein Gesetz ungewöhnlich, sie klingt wie eine rechtspolitische Forderung. Geeigneter und klarer wäre: „Bei herausgehobenen Baumaßnahmen sieht das Land „Kunst und Bau-Projekte“ vor.“
- § 32 Abs. 1 S. 2: Die Wörter „Nordrhein-Westfalen“ sind entbehrlich und sollten gestrichen werden. Es ist klar, dass das „Land“ nur Nordrhein-Westfalen sein kann. Auch im Übrigen wird der Begriff „Land“ in diesem Teil des Gesetzes nicht weiter spezifiziert.
- § 32 Abs. 2 S. 1: Dort heißt es derzeit, anders als in Abs. 1, „Kunst-und-Bau-Projekte“. Die Formulierung sollte vereinheitlicht werden. Ich schlage vor, allgemein von „Kunst und Bau-Projekten“ zu sprechen.

Teil 3: Kulturelle Einrichtungen und Handlungsfelder

Dieser Teil weist erhebliche Redundanzen mit Teil 1 auf. Zudem finden sich allgemeine Beschreibungen der Bedeutung unterschiedlicher kultureller Einrichtungen. Sie haben keinen regelungsgehalt und sollten entfallen. Normativen Charakter enthalten die Vorschrift zur Landestheatern und Landesorchestern (§ 34), in die sich Teile des jetzigen § 33 integrieren ließen, sowie die Passagen zur Förderung einzelner kultureller Sparten, die besser im Teil über die Kulturförderung des Landes (Teil 2) aufgehoben gewesen wären.

Teil 4: Musikschulen und Kunstschulen, außerschulische Bildungseinrichtungen für Schauspiel und künstlerischen Tanz

Dieser Teil weist erhebliche Redundanzen mit Teil 1 auf. Zudem finden sich allgemeine Beschreibungen der Bedeutung unterschiedlicher kultureller Einrichtungen (§ 42). Sie haben keinen regelungsgehalt und sollten entfallen. Normativen Charakter enthalten insbesondere die Passagen zur Förderung (§ 44), die besser im Teil über die Kulturförderung des Landes (Teil 2) aufgehoben wären. Übrig blieben dann die Vorschriften zu den öffentlichen Musikschulen (§ 43) sowie zum Zertifizierungsverfahren (§ 45).

Teil 5: Bibliotheken und Pflichtexemplarregelungen

1. Bibliotheken

§ 47 ist lediglich programmatischen Inhalts und könnte gestrichen werden. Ansonsten finden sich in diesem Abschnitt recht detaillierte Regelungen zu Bibliotheken in staatlicher Trägerschaft, die im Kulturgesetzbuch gut aufgehoben sind.

Zudem ist eine Reihe kleinerer stilistischer bzw. inhaltlicher Verbesserungen angezeigt:

- § 48 Abs 1: Im Kulturgesetzbuch wird durchgängig der Begriff „Trägerschaft“ und nicht „Rechtsträgerschaft“ verwendet; so sollte es auch in dieser Vorschrift gehandhabt werden. Es bietet sich folgende Formulierung an: „Öffentliche Bibliotheken sind zur Benutzung für die Allgemeinheit bestimmte Bibliotheken in Trägerschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände.“
- § 48 Abs. 3: Es muss „Öffentlichen Bibliotheken“ heißen.
- § 48 Abs. 5 normiert die Zugänglichkeit öffentlicher Bibliotheken. In § 50 Abs. 1 findet sich eine entsprechende Regelung für wissenschaftliche Bibliotheken, in § 54 Abs. 1 eine modifizierte Bestimmung für Behördenbibliotheken. Es bietet sich an, die Zugänglichkeit von Bibliotheken der öffentlichen Hand (mit Ausnahme der Vollzugsbibliotheken) zentral in § 47 zu normieren. Zur Zugänglichkeit von Schulbibliotheken gibt es keine Aussage. Insgesamt sollte das Thema Zugänglichkeit kohärenter und prominenter geregelt werden. Gerade weil sie einen niedrighschwelligem Zugang zu Kultur ermöglichen, sind Bibliotheken die am meisten genutzten Kultureinrichtungen (§ 48 Abs. 5 S. 2, der dies statuiert, ist allerdings entbehrlich). Das sollte das Kulturgesetzbuch würdigen und absichern.
- § 48 Abs. 6: Bibliotheken sind fraglos außerschulische Bildungsorte. Besser ist daher diese Formulierung: „... Integration sind Bibliotheken zentrale Orte der Kultur ... und können dazu beitragen, kulturelle Aktivitäten ... zu machen.“
- § 48 Abs. 7: Die Bedeutung des Begriffs der „Stadtbibliothek“ ist unklar. Der Begriff wird nur hier verwendet und nicht näher definiert (anders als viele andere Kultureinrichtungen)
- § 50 Abs. 2 S. 2: Wissenschaftliche Bibliotheken müssen (ältere) Literatur, die digitalisiert verfügbar ist, nicht mehr selbst physisch vorhalten. Wissenschaftliche Informationsversorgung und dauerhafte Bewahrung eines ortsfesten Bestandes sind denn auch zunehmend voneinander getrennt. Der Gesetzgeber sollte sich der Frage widmen, wie gleichwohl sichergestellt werden kann, dass die analogen Originale erhalten bleiben. Sinnvoll könnte sein, eine Landesspeicherbibliothek zu schaffen.
- § 50 Abs. 3 ist wiederum entbehrlich.
- § 50 Abs. 4: Es ist nicht einsichtig, warum kirchliche und andere nicht öffentlich getragene Einrichtungen hier stärker in den Regelungsbereich des Gesetzes einbezogen werden als in § 48 Abs. 2. Danach ist der Anwendungsbereich nur dann eröffnet, wenn sie staatlich gefördert werden.
- § 51 Abs. 1: Dieser Absatz ist wiederum zu programmatisch geraten. So bleibt etwa unklar, in welchem Umfang und mit welchen (digitalen) Dienstleistungen das Hochschulbibliothekszentrum die öffentlichen Bibliotheken unterstützen soll.
- § 51 Abs. 3 und 4: Die Regelungen betreffen hochschulische Fragen, die im Hochschulgesetz geregelt werden sollten.
- § 52 Abs. 2 S. 2: Die Landesbibliotheken sammeln nicht nur Regionalliteratur, sondern unter anderem auch Pflichtstücke, die jedem erdenklichen Thema gewidmet sein können. Es sollte daher heißen: „Sie sammeln, erschließen und bewahren die nach diesem Gesetz abzuliefernden Pflichtexemplare sowie die nordrhein-westfälische Regionalliteratur“.
- § 52 Abs. 3 S. 1: Auch die Archive kümmern sich um das schriftliche kulturelle Erbe. Hier wäre begrifflich sauberer abzugrenzen.
- § 54 Abs. 1 S. 1: Die Klammerdefinition ist funktionslos und sollte entfallen.
- § 54 Abs. 3: Diese Regelung wäre sachlich besser in als Abs. 6 von § 52 verortet.

- § 55 Abs. 4: Wenn die Förderung nicht im die im Teil über die Kulturförderung des Landes (Teil 2) verortet sein soll, sollten Förderungen von digitalen Angeboten und von Digitalisierung explizit erwähnt werden, zumal dieses Thema ein Schwerpunkt des Kulturgesetzbuches ist.

2. Pflichtexemplarregelungen

Das geplante Kulturgesetzbuch soll einen Abschnitt zu Pflichtexemplarregelungen enthalten. Die Bestimmungen für die Sammlung und Ablieferung von Netzpublikationen wurde Anfang 2013 neu geregelt. Diese Regelungen sollen ohne signifikante Änderungen in das Kulturgesetzbuch übernommen werden. Dies ist eine vertane Chance, haben sich doch die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen in den vergangenen acht Jahren erheblich verändert.

Die Sammlung und Bewahrung von Netzpublikationen geht zwangsläufig mit der Vornahme urheberrechtlich relevanter Nutzungshandlungen einher. 2013 enthielt das Urheberrechtsgesetz keinen gesetzlichen Erlaubnistatbestand, der es Pflichtexemplarbibliotheken ermöglicht hätte, diese Nutzungshandlungen ohne Zustimmung des Rechteinhabers vorzunehmen. Um gleichwohl sicherzustellen, dass Pflichtexemplarbibliotheken Netzpublikationen sammeln können, wurde im Pflichtexemplarrecht eine sehr umfassende Ablieferungspflicht für digitale Inhalte statuiert (§ 1 Abs. 1 PflExG-NRW). Sie findet sich nunmehr in § 58 Abs. 1.

Inzwischen wurde das Urheberrechtsgesetz angepasst. Seit Inkrafttreten des UrhWissG enthält es einen gesetzlichen Erlaubnistatbestand (§ 60f Abs. 2 UrhG), der es Kulturerbe-Einrichtungen ermöglicht, die für die Sammlung von Netzpublikationen erforderlichen Nutzungshandlungen vorzunehmen, ohne den Rechtsinhaber um Erlaubnis bitten zu müssen. Zugleich nimmt die Anzahl an Netzpublikationen stetig zu. Pflichtexemplarbibliotheken laufen nach der geltenden und laut KGB auch künftig anwendbaren Regelung Gefahr, Unmengen an Inhalten zu sammeln, die kulturell nur begrenzt wertvoll sind.

Das Gesetz sollte daher zwischen Sammelauftrag auf der einen Seite und Ablieferungspflicht auf der anderen Seite unterscheiden. Ablieferungspflichtig sollten nur solche Inhalte sein, die als funktionales Äquivalent zum (gedruckten) Buch fungieren. Andere Inhalte sollten Pflichtexemplarbibliotheken gleichwohl einsammeln dürfen, wenn dies ihrem Auftrag entspricht. Sie sollten aber nur nach vorheriger Aufforderung der Ablieferung bedürfen.

Dass derartige Änderungen allem Anschein nach nicht diskutiert wurden, ist auch deswegen verwunderlich, weil § 6 PflExG-NRW vorsieht, dass das geltende Pflichtexemplarrecht ständig evaluiert wird. Das Gesetz enthält also bewusst eine Stellschraube, um Informationen über „Veränderungen der Medienlandschaft und deren Auswirkungen auf die Sammlungstätigkeit“ zu erfassen und das Pflichtexemplarrecht auf dieser Basis an die veränderten Umstände anpassen zu können. Das KGB sieht keine solche Berichtspflicht vor. Das ist unverständlich. Wenn sie nur deswegen abgeschafft werden soll, weil die erforderlichen Berichte bislang nicht erstellt oder zur Kenntnis genommen wurden, stellt dies jedenfalls keinen überzeugenden Grund dar.

Zudem ist eine Reihe kleinerer stilistischer bzw. inhaltlicher Verbesserungen angezeigt:

- Nach § 59 Abs. 5 soll die Pflichtexemplarsbibliothek das Nutzungsrecht an den unkörperlichen Medienwerken bekommen. Die „Bibliothek“ selbst ist allerdings nicht rechtsfähig; rechtsfähig ist (nur) die jeweilige Universität als Trägerinstitution. Richtigerweise sollte aber nicht sie, sondern das Land Nordrhein-Westfalen das Nutzungsrecht erhalten, erfolgt die Sammlung doch im Allgemeininteresse. Eine parallele Frage stellt sich beim Eigentum der (gedruckten) Pflichtstücke. Es wäre nicht sachgerecht, wenn diese Bücher den Universitäten Bonn, Düsseldorf oder Münster gehörten.
- § 60 S. 1: Die Norm sollte geändert werden in „Der Ablieferungspflicht nach diesem Gesetz unterliegen nicht ...“ Ziel des § 60 ist es ausweislich seiner Überschrift (nur), gewisse Arten

von Werken von der Ablieferungspflicht auszunehmen. Die dort genannten Medienwerke können und sollen dem Anwendungsbereich des Gesetzes im Übrigen sehr wohl unterfallen. Die derzeitige Formulierung hätte zur Folge, dass beispielsweise Einblattdrucke (vgl. § 60 Nr. 5) per se nicht zum kulturellen Erbe im Sinne von § 4 gehören würden. Das ist sicher nicht gewollt.

- § 60 Nr. 7: Weil der Hochschulschriftenaustausch weitgehend zum Erliegen gekommen ist, ist es nicht sachgerecht, reine Hochschulschriften nicht der Sammlungspflicht zu unterziehen. Dies gilt insbesondere für Dissertationen. Die Hochschulen sind gesetzlich nicht verpflichtet, diese Schriften zu erhalten. Die Debatten der vergangenen Jahre über Plagiate haben aber gezeigt, dass an diesem Material sehr wohl ein öffentliches Sammlungsinteresse bestehen kann.

3. Archive

Dieser Teil weist erhebliche Redundanzen mit Teil 1 auf. Erneut finden sich allgemeine Beschreibungen der Bedeutung der Archive (§§ 63, 64 Abs. 1). Sie sind entbehrlich und sollten gestrichen werden.

Schade ist, dass das ArchivG-NRW, anders als das PflExG-NRW, nicht in das Kulturgesetzbuch integriert wurde. Dadurch hätten sich auch gewisse Friktionen zwischen Kulturgesetzbuch und Archivgesetz verhindern lassen.

Zudem ist eine Reihe kleinerer stilistischer bzw. inhaltlicher Verbesserungen angezeigt:

- § 64 Abs. 2 S. 2 ist in der jetzigen Version problematisch. Im geltenden Archivgesetz findet sich in § 6 Abs. 5 ArchivG eine entschädigungslose Ablieferungspflicht für Belegexemplare. Nunmehr statuiert das Kulturgesetzbuch eine allgemeine Entschädigungspflicht für Belegexemplare (§ 4 Abs. 6). Um die erforderliche Gleichbehandlung aller Sachverhalte sicherzustellen, sollte § 6 Abs. 5 ArchivG um einen Satz 2 ergänzt werden: „§ 4 Absatz 6 des Kulturgesetzbuches für das Land Nordrhein-Westfalen findet entsprechende Anwendung.“ Alternativ könnte § 64 Abs. 2 S. 2 Kulturgesetzbuch ergänzt werden um die Wörter „unbeschadet § 4 Absatz 6“. Die Ergänzung des ArchivG ist vorzugswürdig, weil das Gesetz damit in den Kreis der vom Kulturrechtsneuordnungsgesetz betroffenen Gesetze einbezogen würde. Die Änderung des Archivgesetzes könnte Artikel 4 des Mantelgesetzes darstellen. Die weiteren Änderungen würden sich dann um eine Nummer verschieben.
- § 64 Abs. 2 S. 3: Der Verweis auf § 3 Abs. 3 ist überflüssig, der Verweis auf das ArchivG ist wegen § 64 Abs. 2 S. 2 ohne Regelungsgehalt. Der ganze Satz sollte daher gestrichen werden.
- § 64 Abs. 3: Die Regelung ist überflüssig und sollte gestrichen werden. Dass die dort genannten Regelungen unberührt bleiben, ergibt sich bereits aus § 2 Abs. 2 S. 1.

Berlin, den 8. September 2021