

Einschätzung der Verwaltung zu den Anträgen VO/2025/14392 und VO/2025/14407: Besuch/Einladung von Kulturinstitutionen im Ausschuss für Kultur und Denkmalpflege

Anlage zur Niederschrift der Sitzung des Ausschusses für Kultur und Denkmalpflege
am 14.07.2025 / TOP 7.1

1. Anlass

In diesem Bericht stellt die Verwaltung die rechtliche Einschätzung und Umsetzungsvorschläge zu dem folgenden Beschluss sowie Antrag vor:

- AM Friederike Grabitz (BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN), AM Hauke Wegner (CDU), AM Ulf Hansen (FDP): Besuch von Kulturinstitutionen durch den Kultur Ausschuss (VO/2025/14392).
Der Antrag wurde am 14.07.2025 vom Ausschuss für Kultur und Denkmalpflege beschlossen.
- AM Karin Burakowski (BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN), Ulf Hansen (FDP): Stärkung der Sichtbarkeit und Beteiligung der Lübecker Kulturszene im Ausschuss für Kultur und Denkmalpflege (VO/2025/14407).
Der Antrag wird am 08.09.2025 vom Ausschuss für Kultur und Denkmalpflege beraten.

2. Einschätzung des Bereichs Recht

a) Aufgabenstellung der Ausschüsse

Ausschüsse der Gemeindevertretung sind als vorbereitende Gremien Teil der Willensbildung. Sie haben insbesondere die Aufgabe, die von der Gemeindevertretung zu fassenden Beschlüsse sachverständig vorzubereiten. Insbesondere soll verhindert werden, dass die Gemeindevertretung sich mit allen möglichen Detailfragen im Vorfeld ihrer Willensbildung selbst beschäftigen muss. Durch die Arbeit der Ausschüsse wird eine fachlich qualifizierte und zügige Willensbildung ermöglicht, die es der Gemeindevertretung erlaubt, sich auf wirkliche Grundsatzfragen zu beschränken. Die Vorbereitung dient der Herstellung der Beschlussreife einer Angelegenheit. Dazu gehört insbesondere die Ermittlung des Sachverhaltes, die Prüfung der Rechtslage, die Ermittlung der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen, des weiteren Handlungsbedarfes und die Erarbeitung eines Beschlussvorschlages sowie etwaiger Beschlussalternativen.

Ein Tätigwerden der Ausschüsse setzt voraus, dass die Gemeindevertretung generell durch Hauptsatzungsregelung oder im Einzelfall entschieden hat, dem jeweiligen Fachausschuss eine Aufgabe zur Vorbereitung zu übertragen. Ob und inwieweit die Ausschüsse im Rahmen ihres in der Hauptsatzung festgelegten Aufgabengebietes ein eigenes Initiativrecht haben ist allerdings umstritten. Nach einer Meinung steht Ihnen dies nur zu, sofern ihnen auch Entscheidungsrechte übertragen wurden. Danach sollen sie Probleme nur aufgreifen können, wenn die Gemeindevertretung dies wünscht. Das folge aus ihrer gegenüber der Gemeindevertretung untergeordneten Stellung. Anders zu beurteilen sei die Rechtslage nur, wenn die Gemeindevertretung den Ausschüssen allgemein oder im Einzelfall Entscheidungsbefugnisse nach § 27 Abs. 1 GO übertragen habe. Mit einer solchen Übertragungsentscheidung gebe die Gemeindevertretung zu erkennen, dass sie sich mit der Frage, ob ein bestimmtes Problem kommunalpolitisch überhaupt aufgegriffen werden soll und welcher Lösung dies ggf. zuzuführen ist, nicht befassen wolle (vgl. zu allem Dehn/Wolf in: PdK SH B-1 GO § 45 Rn. 8 ff.).

Zu dieser Auffassung lässt sich eine Gegenmeinung vorbringen, deren Fundstelle allerdings schon etwas älter ist. So hatte das Innenministerium 1995 (NStB SH 8–9/1995) ausgeführt, dass ein Selbstbefassungsrecht der Ausschüsse auch dann gegeben sei, wenn den Ausschüssen kein Entscheidungsrecht eingeräumt sei. Hierbei gebe es allerdings Grenzen. Wo diese zu ziehen seien, hänge von der Struktur und Größe der jeweiligen kommunalen Körperschaft ab. Ein Indiz für eine Kompetenzüberschreitung könne der Umfang und die Kostenwirksamkeit geplanter Maßnahmen, die Betroffenheit der Gemeinde sowie auch der Umfang notwendiger Prüfaufträge an die Verwaltung sein.

Auch die – ebenfalls etwas ältere – Kommentierung von *Rentsch/Ziertmann* (Gemeindeverfassungsrecht SH, 1. überarb. A. 2008, Rdnr. 4 zu § 45 GO), befürwortet grundsätzlich ein Selbstbefassungsrecht in einem bestimmten Rahmen, sieht aber die Auffassung des Innenministeriums aus 1995 als zu weitgehend an. Insbesondere werde die Koordinierungsfunktion des Hauptausschusses überfordert, wenn den Ausschüssen auch außerhalb der übertragenen Entscheidungsbefugnisse die Möglichkeit eingeräumt werde, weitgehend selbst zu entscheiden, womit sie sich im Rahmen ihrer Aufgabengebiete befassen. Hinzu komme die Bindung von Verwaltungskapazitäten. Im Ergebnis sieht auch diese Meinung ein Selbstbefassungsrecht der Ausschüsse im Grunde nur als gegeben an, soweit eine Entscheidungskompetenz besteht.

In der Hansestadt Lübeck sind die Aufgabengebiete der von der Bürgerschaft eingerichteten Ausschüsse in der Hauptsatzung beschrieben. Ein Eigeninitiativ- bzw. Selbstbefassungsrecht der Ausschüsse außerhalb der delegierten Entscheidungsbefugnisse ist dort nicht vorgesehen. Gleichwohl ist in der Praxis festzustellen, dass oftmals Initiativen für mögliche Bürgerschaftsbeschlüsse nicht direkt aus der Bürgerschaft oder der Verwaltung, sondern aus den Ausschüssen kommen. Beanstandet wurde dies – soweit bekannt – bislang grundsätzlich nicht. Angesichts der o.g. Meinungsunterschiede dürfte dies im einem gewissen Rahmen tolerabel sein. Es sollten aber Grenzen beachtet werden: Einigkeit besteht z.B. darüber, dass die Ausschüsse der Gemeindevertretung nicht Repräsentant der Gemeinde in den ihnen zugewiesenen Aufgabengebieten sind. Darüber hinaus muss sich der Verwaltungsaufwand in Grenzen halten. Auch die möglichen Kostenfolgen sind zu beachten.

b) Zur VO/2025/14392: Regelmäßige Ausschusssitzungen des Kulturausschusses in Kulturinstitutionen der Hansestadt Lübeck

In Ihrer Begründung zu diesem Antrag führen die Antragsteller:innen aus, auf diese Weise lernten die Mitglieder des Kulturausschusses die vielfältige und reiche Kulturlandschaft Lübecks besser kennen. Beispiele seien Museen und Theater, Musikhochschule, Archiv sowie private und freie Kulturinstitutionen wie z.B. Baudenkmäler, die Gollan Werft, die Kunsttankstelle oder der Geschichtserlebnisraum in Kücknitz, das Haus der Kulturen mit den Gestapo-Zellen, der Tonfink, das neue Tanzforum in Buntekuh oder die Baustelle Falkenstraße. Solche Gastspiele von Institutionen seien in einigen anderen Ausschüssen gängige Praxis und dienten neben dem Kennenlernen der Arbeit der Kulturstätten auch der besseren Vernetzung und Entscheidungsfindung. Bspw. tage der Schul- und Sportausschuss jede zweite Sitzung in einer Lübecker Schule.

Diese Begründung trägt das mit dem Antrag verfolgte Begehren nicht. Für die Aufgabenerledigung im o.g. Sinne ist diese Aktivität nicht erforderlich. Sie kann insbesondere auch nicht aus einem eigenen Initiativ- oder Selbstbefassungsrecht abgeleitet werden. Sofern man dem Ausschuss in Grenzen (s.o.) ein solches Recht zubilligen will, wären diese hier überschritten. Die dem Ausschuss für Kultur und Denkmalpflege von der Bürgerschaft zugeteilten Aufga-

ben sind in der Hauptsatzung beschrieben. Eine Entscheidungskompetenz kommt dem Ausschuss nach der Zuständigkeitsordnung nicht zu. Nach § 6 der Hauptsatzung gehört zu den Aufgabengebieten auch die Kontaktpflege und Zusammenarbeit mit den Lübecker Hochschulen, Stiftungen Lübecker Altstadt und Kulturstiftung in Haushaltsangelegenheiten, nicht jedoch allgemein die Kontaktpflege zu den Lübecker Kulturinstitutionen. Für Bürger:innen, die bereit sind, sich als ehrenamtliches Mitglied im Kulturausschuss zu engagieren, darf überdies unterstellt werden, dass sie von sich aus ein gewisses Interesse für die Kulturlandschaft Lübecks mitbringen und sich insoweit auch eigenständig informieren. Sofern gleichwohl ein Bedürfnis gesehen werden sollte, etwas intensiver in die Lübecker Kulturlandschaft eingeführt zu werden, ist dies jedenfalls keine Aufgabe des Kulturausschusses. Sicherlich ist es denkbar, dass sich die Ausschussmitglieder gemeinsam zur Besichtigung einer Kulturstätte verabreden. Grundsätzlich sollte dies jedoch außerhalb der Ausschusssitzungen stattfinden. Ausnahmen wären möglich: Wenn z.B. eine bestimmte Kulturstätte Gegenstand einer in der Bürgerschaft zu behandelnden Angelegenheit wäre, könnte ausnahmsweise eine gemeinsame Besichtigung dieser Kulturstätte im Rahmen der Ausschusssitzung schon einmal Sinn ergeben (Fallfrage). Ebenso könnte es sinnvoll sein, zur Vorbereitung eines von der Bürgerschaft zu treffenden Beschlusses Vertreter:innen der insoweit relevanten Kulturinstitutionen zu hören. Die Institutionalisierung von regelmäßigen Besuchen bei den Kulturinstitutionen geht hierüber jedoch deutlich hinaus. Insoweit sei auch nochmals darauf verwiesen, dass der Ausschuss für Kultur und Denkmalpflege nicht Repräsentant der Hansestadt Lübeck für die Themen Kultur und Denkmalpflege ist, sondern eine andere Funktion innehat (s.o.). Der Hinweis auf eine – hier nicht konkret bekannte – Praxis im Schul- und Sportausschuss kann den hier gestellten Antrag ebenfalls nicht rechtfertigen. Eine solche Praxis wäre im Übrigen ggf. gesondert zu prüfen, in deren Rahmen auch der unverhältnismäßig hohe Verwaltungsaufwand zu beachten sein dürfte.

c) Zur VO/2025/14407: Regelmäßige Vorstellung der Kulturakteur:innen im Ausschuss

Zur Begründung wird hier ausgeführt, die Lübecker Kulturszene sei vielfältig und präge das gesellschaftliche Leben in der Stadt maßgeblich. Dennoch spiegelte sich ihr Stellenwert bislang nicht ausreichend in den Strukturen und der Arbeit des Ausschusses wider. Es sei essentiell, dass die Mitglieder des Ausschusses regelmäßig und umfassend über die Entwicklungen, Akteur:innen und Herausforderungen der Kulturlandschaft informiert werden. Nur so könne der Ausschuss seiner Rolle als zentrales Gremium für Kultur und Denkmalpflege gerecht werden und als Sprachrohr für die gesamte Lübecker Kultur agieren. Durch die regelmäßige Berichterstattung und die stärkere Einbindung der Kulturszene werde die Transparenz erhöht, der Austausch gefördert und die Teilhabe aller relevanten Akteur:innen sichergestellt. So erhalte die gesamte Kulturlandschaft Lübecks einen festen Platz im Ausschuss und könne die kulturpolitische Entwicklung der Stadt aktiv mitgestalten.

Hier kann zunächst im Wesentlichen auf die Beantwortung unter b) verwiesen werden. Ergänzend ist anzumerken, dass es nicht Aufgabe des Ausschusses für Kultur und Denkmalpflege ist, „als Sprachrohr für die gesamte Kultur Lübecks zu agieren“. Aufgabe des Ausschusses ist es, die Beschlüsse der Bürgerschaft vorzubereiten und die Verwaltung bei der Umsetzung der Beschlüsse der Bürgerschaft zu kontrollieren. Soweit man dem Ausschuss ein eigenes Initiativrecht zubilligen will, kann sich dieses nur im Rahmen der vom Gesetz in § 45 GO vorgegebenen und in Ausgestaltung der von der Bürgerschaft zugewiesenen Aufgabenstellung halten. In diesem Rahmen kann es bisweilen sinnvoll sein, Akteur:innen aus der Lübecker Kulturlandschaft in Ausschusssitzungen einzuladen. Die regelmäßige und insbesondere nichtanlassbezogene Nutzung der Ausschusssitzungen als Kommunikationsplattform innerhalb der Lübecker Kulturszene geht insoweit aber zu weit und dürfte im Übrigen

auch die eigentliche Ausschussarbeit behindern. Zu beanstanden ist hier letztlich auch, dass der Ausschuss dem Kulturbüro eine Koordinierungsfunktion übertragen will. Dies geht deutlich über die Befugnisse des Ausschusses hinaus, der keine Entscheidungskompetenzen hat und nicht weisungsbefugt gegenüber der Verwaltung ist bzw. ihr keine Aufträge erteilen kann.

3. Vorschlag der Verwaltung

Dem Ausschuss für Kultur und Denkmalpflege steht ein Weisungsrecht gegenüber der Verwaltung nicht zu. Er kann daher zwar den Wunsch äußern, künftig wechselnd in verschiedenen Kultureinrichtungen der Hansestadt Lübeck zu tagen. Er kann von der Verwaltung jedoch nicht verlangen, dies dem Wunsch entsprechend umzusetzen. Die Verwaltung unterstützt den Ausschuss bei der Ausübung seiner Aufgabe (siehe 1. a), muss aber unter Berücksichtigung von Kosten/Aufwand einerseits und Nutzen/Notwendigkeit im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung andererseits sorgfältig abwägen, ob sie den besonderen Wünschen des Ausschusses hinsichtlich des Sitzungsortes und der Einladung von Kulturakteur:innen entsprechen kann.

Für die Verwaltung entstünde ein erheblicher Mehraufwand durch die Organisation von Sitzungen in Kulturinstitutionen. Auswahl von Einrichtungen, Absprachen, Prüfen räumlicher Gegebenheiten incl. technischer Voraussetzungen (W-Lan, Strom, Beamer, Leinwand etc.) gehen über die übliche Sitzungsorganisation hinaus. Schätzungsweise beträgt der zusätzliche zeitliche Aufwand für die Organisation einer externen Sitzung mindestens 16 Stunden. Bei vier externen Sitzungen pro Jahr ergäbe dies 64 Stunden bzw. ca. 8 Arbeitstage. Die Organisation von Sitzungen an dauerhaft wechselnden Sitzungsorten erscheint somit nicht zumutbar.

Auch für die Entwicklung eines transparenten Verfahrens für die Auswahl von Kulturakteur:innen, welches mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG in Einklang steht, sowie die Einladung in den Ausschuss entsteht ein Mehraufwand. Vor dem Hintergrund der fehlenden Zuständigkeit des Ausschusses erscheint dieser Mehraufwand nicht gerechtfertigt.

Das Ziel, die Kulturinstitutionen zwecks besserer Vernetzung und Entscheidungsfindung kennenzulernen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Der Wunsch nach wechselhaften Sitzungslokalitäten bzw. die Einladung von Kulturakteur:innen stellt jedoch keine Notwendigkeit im Hinblick auf die gesetzlichen und von der Bürgerschaft übertragenen Aufgaben des Ausschusses dar. Eine Konzeption sowie regelmäßige Berichterstattung werden überdies durch den Kulturentwicklungsplan gewährleistet.

Der zusätzliche Aufwand für die Verwaltung steht somit nicht im Verhältnis zum Nutzen bzw. zur Notwendigkeit. Die Verwaltung schlägt folgenden Kompromiss vor:

- a) Der Besuch städtischer Einrichtungen ist weiterhin möglich. Wie auch in der Vergangenheit lädt die Verwaltung die Mitglieder des Kulturausschusses gern zu Ortsbesichtigungen, Führungen durch Ausstellungen der Lübecker Museen etc. ein. Ggf. sind seitens der Politik Vorschläge für gewünschte Besuche zu unterbreiten.
- b) Der Besuch externer Einrichtungen ist eigenständig durch den Ausschuss zu organisieren und außerhalb der Sitzungen durchzuführen.

- c) Sitzungen in städtischen Einrichtungen wie z.B. der Stadtbibliothek sind im Einzelfall bei geeigneten Räumen und technischer Ausstattung möglich und können durch die Verwaltung organisiert werden. Der Verwaltung sind Vorschläge für gewünschte Bereiche mitzuteilen.
- d) Sitzungen in nicht-städtischen Einrichtungen sind grundsätzlich nicht vorgesehen. Auf Vorschlag des Ausschusses kann die Möglichkeit zur Durchführung externer Sitzungen im Einzelfall durch die Verwaltung eruiert und die Sitzung entsprechend organisiert werden. Die räumlichen und technischen Voraussetzungen müssen gegeben sein.
- e) Für die regelmäßige Vorstellung von Kulturakteur:innen im Ausschuss kann der Ausschuss Akteur:innen eigenständig einladen. Der Verwaltung ist dies rechtzeitig mitzuteilen, damit der TOP in der Tagesordnung aufgenommen werden kann.