



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Per E-Mail: rdahlem@gemeinde-titz.de

Gemeinde Titz
Frau Rebecca Dahlem
Landstraße 4
52445 Titz

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
pers. E-Mail: jan.fallack@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de
Aktenzeichen: 43.3.1-004/001
Ansprechpartner: Referent Dr. iur. Jan Fallack, LL.M.

Durchwahl 0211 • 4587-236
1. September 2017

Interkommunale Zusammenarbeit zum Betrieb von Musikschulen

Ihre Anfrage vom 19.07.2017

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Frantzen,
sehr geehrte Frau Dahlem,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen Bezug auf Ihre E-Mail vom 19.07.2017 (09:51 Uhr), sehr geehrte Frau Dahlem, mit der Sie um Rückmeldung zu Fragen betreffend die interkommunale Zusammenarbeit zum Betrieb von Musikschulen bitten. Dieser Bitte kommen wir selbstverständlich gerne nach. Wir bitten wegen der in größerem Umfang als gewöhnlich in Anspruch genommenen Bearbeitungszeit vielmals um Entschuldigung. Die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen und der diesbezügliche Abstimmungsbedarf haben die Kapazitäten der Geschäftsstelle intensiver gebunden als es der übliche Politikbetrieb in der Regel zu tun pflegt.

Die interkommunale Zusammenarbeit zum Betrieb von Einrichtungen ist gesetzlich geregelt (siehe unter 1). Eine Pflicht zur Zusammenarbeit zur Erhaltung einer existenzgefährdeten Musikschule besteht nicht (siehe unter 2). Die Geschäftsstelle erlaubt sich eine abschließende Empfehlung für das künftige Vorgehen (siehe unter 3).

1. Im Allgemeinen: Regulierung der interkommunalen Zusammenarbeit

Die interkommunale Zusammenarbeit zum Betrieb von Einrichtungen ist in Nordrhein-Westfalen durch das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) reguliert. Gemäß § 4 Abs. 1 HS. 1 GkG NRW können sich Gemeinden und Gemeindeverbände zu Zweckverbänden zusammenschließen, um Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam zu erfüllen. Insbesondere die kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen nutzen dieses Instrument, um die ihnen zugewiesenen Pflichtaufgaben – wie zum Beispiel die Abfallentsorgung – in möglichst effizienter Weise zu erfüllen. Es ist auch durchaus üblich, Einrichtungen wie Musikschulen und Volkshochschulen in der Gestalt eines Zweckverbandes zu betreiben. So werden zum Beispiel die Volkshochschule Mettmann-Wülfrath und die Musikschule Tecklenburger Land als Zweckverbände geführt. Gemäß § 6 Abs. 1 S. 3 GkG NRW gehen das Recht und die Pflicht zur Aufgabenerfüllung auf den Zweckverband über, soweit Aufgaben zur Erfüllung wahrgenommen werden.

2. Im Besonderen: Keine Pflicht zur Gründung eines Zweckverbandes

Die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sind durch Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland und durch Art. 78 Abs. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung ausgestattet. Die Gewährleistung dieses Rechts

„sichert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich“,

siehe BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83 u. 2 BvR 1628/83, in: NVwZ 1989, 347-352 (348) = BeckRS 1988, 110847.

Eine Ausprägung des Selbstverwaltungsrechts ist die Organisationshoheit. Sie erlaubt den Kommunen, grundsätzlich selbst darüber zu entscheiden, in welcher Weise sie ihre Aufgaben erfüllen möchte. Der Landesgesetzgeber kann allerdings auf der Grundlage der Gesetzesvorbehalte in den Verfassungen den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie wahrende, beschränkende Gesetze erlassen, soweit jene den hierfür entwickelten Anforderungen genügen. Zur Rechtfertigung von die Organisationshoheit beschränkenden Eingriffen des Gesetzgebers, sollen Gründe der Verwaltungsvereinfachung beziehungsweise der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausreichen,

siehe BVerfG, Beschl. v. 26.10.1994 – 2 BvR 445/91, in: NVwZ 1995, 677-680 (678 f.) = BeckRS 9998, 170570.

Vor diesem Hintergrund hat der Landesgesetzgeber in § 13 Abs. 1 GkG NRW die Möglichkeit geschaffen, die Kommunen durch Verfügung der Aufsichtsbehörde zur Bildung eines Zweckverbandes zur Wahrnehmung von Pflichtaufgaben, die den Gemeinden oder Gemeindeverbänden durch gesetzliche Vorschrift auferlegt sind, zu zwingen, wenn dies aus Gründen des öffentlichen Wohles dringend geboten ist (sogenannter Pflichtverband). In dem hier zur Beurteilung anstehenden Fall fehlt es bereits an der Verwirklichung des ersten Tatbestandsmerkmals dieser Ermächtigungsgrundlage der unmittelbaren Landesverwaltung: Die Einrichtung von Musikschulen ist keine Pflichtaufgabe der Kommunen in Nordrhein-Westfalen. § 8 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), enthält lediglich folgende Regelung:

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

Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit der Schaffung von öffentlichen Einrichtungen und der Festlegung ihrer Zweckbestimmung ist die Kommune in ihren allerdings Entschlüssen frei,

vgl. OVG Münster, Beschl. v. 26.08.1986 – 15 B 1894/86, in: NVwZ 1987, 518 (518) = BeckRS 2008, 39020.

Es liegt damit in der Hand des Rats, über die für die Betreuung der Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen zu entscheiden, wenn der Landesgesetzgeber nicht weitergehende Regelungen getroffen hat. Dies ist bei den Musikschulen nicht der Fall. Insbesondere enthält weder das Weiterbildungsgesetz (WbG) noch das Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (Kulturfördergesetz NRW) eine entsprechende Pflichtaufgabenzuweisung. Insoweit bleibt es also dabei, dass jede Kommune für sich selbst entscheiden kann, ob sie den Betrieb einer Musikschule für ein zur kulturellen Betreuung ihrer Einwohner erforderliches Angebot hält. Jedenfalls solange es überhaupt eine kulturelle Betreuung gibt, kann sich die Kommune in rechtskonformer Weise gegen die Vorhaltung einer Musikschule entscheiden.

3. Empfehlungen für das weitere Vorgehen

Die Geschäftsstelle empfiehlt Ihnen, in Ansehung der Bildung eines Zweckverbandes zur Erhaltung der existenzbedrohten Musikschule in der Nachbarkommune eine Entscheidung des Rats einzuholen. In der entsprechenden Beschlussvorlage sollten Sie darauf hinweisen, dass eine Pflicht zur Beteiligung nicht besteht. Es erscheint derweil ratsam, auch darzulegen, inwieweit eine Beteiligung für das kulturelle Angebot in der Gemeinde Titz von Bedeutung wäre. Ist der Bedarf der eigenen Einwohner durch ein eigenes Musikschulangebot oder durch sonstige Angebote in benachbarten Kommunen gedeckt? Falls dies nicht der Fall wäre, könnte die Bildung eines Zweckverbands eine sinnvolle Maßnahme sein. Denn den Musikschulen kommt eine wichtige kultur- und bildungspolitische Aufgabe in den Städten und Gemeinden zu. Sie erfüllen – vor allem in Kooperation mit den Kindertagesstätten und den allgemeinbildenden Schulen – eine eigenständige pädagogische und kulturelle Aufgabe. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat in Kooperation mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden auf der Bundesebene Leitlinien zur Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Musikschulen veröffentlicht, um deren Berücksichtigung die Geschäftsstelle Sie höflich ersucht.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen zunächst weitergeholfen zu haben. Selbstverständlich stehen wir Ihnen für Rückfragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Jan Fallack