

Kulturförderung im föderalen Staat – Länder und Gemeinden

Monika Micheel und Karin Wiest



Das Staatstheater in Oldenburg

In der Bundesrepublik Deutschland sind Kulturpolitik und Kultursubventionierung föderal den Ländern zugeordnet und werden dezentral, auf der Grundlage kommunaler Selbstverwaltung umgesetzt. Für die Organisation der Kulturpolitik ist damit eine Kombination aus öffentlicher Verantwortlichkeit und Staatsferne charakteristisch. Struktur und Qualität der Kulturangebote werden von den jeweils vorherrschenden gesellschaftspolitischen Leitbildern beeinflusst. So war für die kulturpolitische Entwicklung im alten Bundesgebiet ab Mitte der 1970er Jahre die so genannte neue Kulturpolitik prägend, deren wesentlicher Inhalt in der Übertragung des wohlfahrtsstaatlichen Ziels der Chancengleichheit auf den kulturellen Bereich zu sehen war. Kennzeichnend waren die Erhöhung der öffentlichen Mittel für Kultur sowie die Ausweitung kultureller Angebote und neuer Beteiligungsformen. Ab Mitte der 1980er Jahre richtete sich das öffentliche Interesse zunehmend auf die Bedeutung der Kultur als Wirtschaftsfaktor und Wachstumsmotor. Kultur sollte Innovationen

Kultur

Der **Kulturbegriff** hat in den 1990er Jahre einen deutlichen Aufschwung erfahren. Kulturelle Dimensionen wurden zunehmend als verbindende Elemente in einer ausdifferenzierten pluralisierten Gesellschaft gesehen. Kultur soll neue Sinnhalte für die hochkomplexe postindustrielle Welt schaffen. Der Begriff Kultur lässt sich jedoch kaum eindeutig abgrenzen und wird – je nach Fragestellung – mit den verschiedensten Funktionen belegt. Im sehr weit gefassten kulturwissenschaftlichen Verständnis sind alle geistigen und gesellschaftlichen Vorwissenisse als kulturelle Äußerungen anzusehen.

Zu Kultur im engeren Sinne zählen im Allgemeinen die Theater und Orchester, Museen und Ausstellungen, Filmwirtschaft, Hörfunk und Fernsehen, Verlags- und Pressewesen, selbstständige Künstler und Schriftsteller sowie der Unterricht für unterhaltende und künstlerische Tätigkeiten. Unter ökonomischen Aspekten repräsentiert Kultur eine Wirtschaftsbranche, zu messen in Arbeitsplätzen und Umsätzen. Im Rahmen der Stadt- und Regionalentwicklung wird Kultur zunehmend als weicher Standort- und Wirtschaftsfaktor im Wettbewerb um Investoren und Arbeitsplätze behandelt. Kulturelle Belange in ihrer Funktion als Bildungs-, Unterhaltungs- und Erlebnisangebote werden in diesem Zusammenhang als wesentliche Aspekte der Lebensqualität betrachtet.

Kulturstatistik

Ausgaben für die Kultur werden trotz jahrelanger Bestrebungen noch immer nicht einheitlich erhoben und sind damit unvergleichbar. Die Verteilung der Kulturausgaben zwischen Bundes-, Länder- und Gemeindeebene wird mit unterschiedlichen Verfahren vom Deutschen Städtetag, dem Statistischen Bundesamt, der Kultusministerkonferenz oder der UNESCO erfasst. Die öffentlich geförderte Kultur von Bund, Ländern und Kommunen umfasst die Aufgabenbereiche Kunst und Kulturpflege, die je nach Auslegung auch das Bibliothekswesen, den Denkmalschutz oder sogar den Naturschutz mit einschließen. Bildungsangebote werden in der Regel getrennt erfasst. Für die Darstellung der öffentlichen Kulturausgaben wurde in diesem Beitrag auf den finanzwirtschaftlichen Begriff der Grundmittel zurückgegriffen. Die Grundmittel bezeichnen öffentliche Ausgaben für Kultur, die sowohl von öffentlichen Körperschaften als auch von den unmittelbaren Einnahmen durch Privatpersonen oder Unternehmen bereinigt sind. Unterschiedliche Trägerschaftsformen wie Regiebetriebe, ausgelagerte GmbH-Betriebe usw. werden damit aus den Ausgaben ausgeklammert. Die Grundmittel verdeutlichen, welche Ausgabensummen eine Körperschaft aus den eigenen Haushaltsmitteln (Steuern, Mittel aus Finanzausgleich, Kreditmarktmittel und Rücklagen) für Kultur zur Verfügung stellt.

fördern, Arbeitsplätze schaffen, den Strukturwandel abmildern und Standortimages aufwerten. Die wirtschaftspolitische Funktion der Kultur löste damit die emanzipatorische Diskussion unter der Leitthese „Kultur für alle“ (HOFFMANN 1979) ab, um so mehr, als sich seit den 1990er Jahren die angespannte Wirtschaftslage, knappe öffentliche Kassen und die Kosten der Wiedervereinigung auch im kulturellen Sektor deutlich bemerkbar machen und die Handlungsspielräume einengen. Seit Anfang der 1990er Jahre ist der Anteil der Kulturausgaben am öffentlichen Haushalt in den alten Ländern rückläufig, während in den neuen Ländern vergleichsweise hohe Anteile der Kulturetats festzustellen sind **1**.

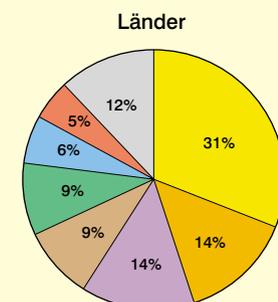
Mit der Einführung eines Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien im Jahr 1998 geht ein Bedeutungsgewinn und die Bündelung kultureller Belange auf Bundesebene einher. (► **Beitrag Kremb, S. 136**). Verspricht die Kompetenzstärkung der Bundeskulturpolitik eine gesellschaftliche Aufmerksamkeit und Vorteile bei der Vertretung kultureller Interessen der Bundesrepublik auf europäischer Ebene, befürchten Kritiker Nachteile für die Kulturhoheit der Länder und das föderale Prinzip. Der An-

teil des Bundes an den öffentlichen Kulturausgaben liegt jedoch bei nur 5-10%, während die Kommunen ca. 40-50% und die Länder etwa 40-55% tragen.

Kommunale Kulturförderung

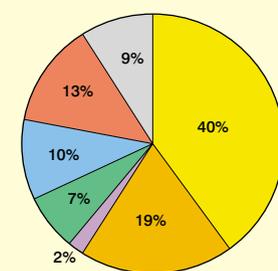
Kultur findet vor allem als Stadtkultur öffentliches Interesse. Im Vergleich zu anderen kommunalen Aufgabenberei-

2 Ausgaben der öffentlichen Haushalte 1998 nach kulturellen Aufgabenbereichen

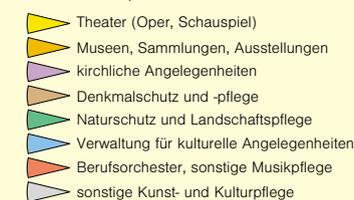


Kulturausgaben insgesamt
7,16 Mrd. DM

Gemeinden/Gemeindeverbände



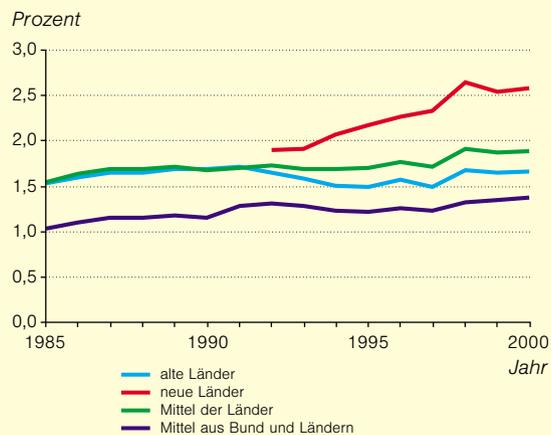
Kulturausgaben insgesamt
7,10 Mrd. DM



© Institut für Länderkunde, Leipzig 2001

chen, in denen die Handlungsspielräume durch gesetzliche Vorgaben, Zuschussgeber oder Aufsichtsbehörden stärker eingeschränkt sind, sind im Bereich der Kulturarbeit relativ große →

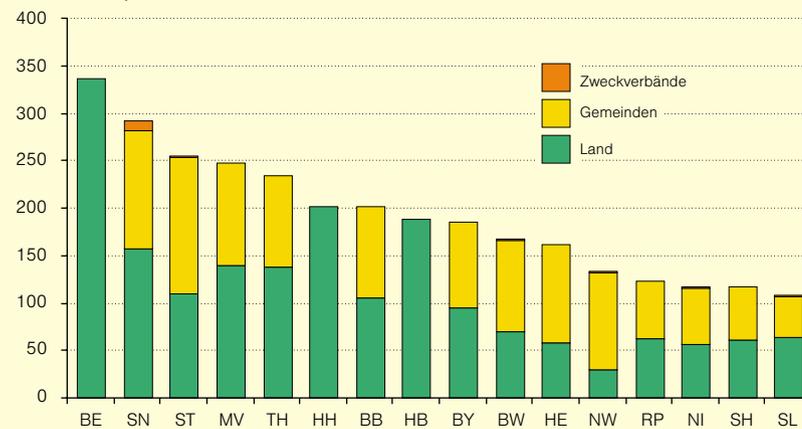
1 Anteil der Kulturausgaben am öffentlichen Haushalt 1985-2000



© Institut für Länderkunde, Leipzig 2001

3 Träger der Kulturfinanzierung 1998 nach Ländern

Grundmittel je Einwohner in DM

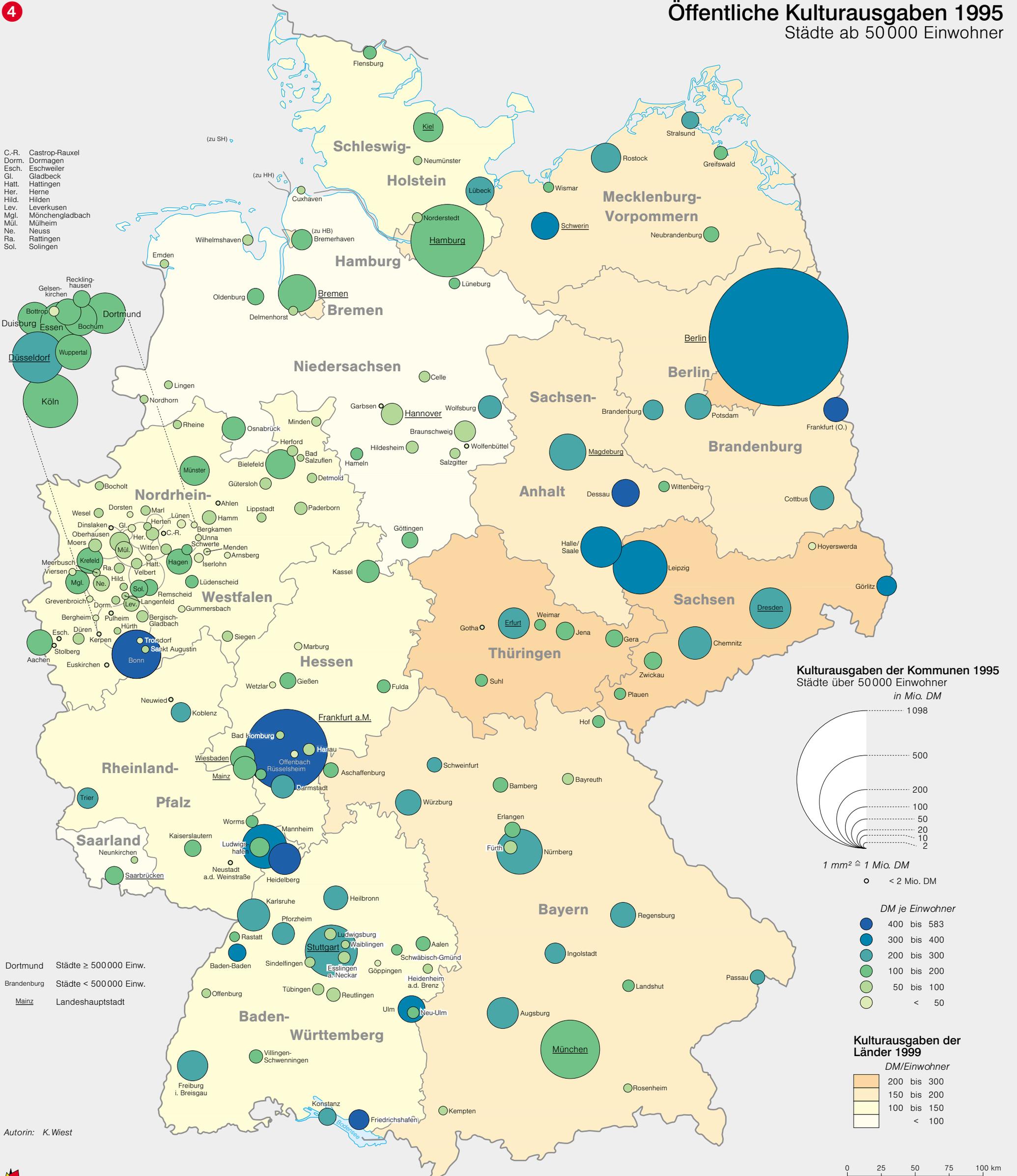


© Institut für Länderkunde, Leipzig 2001

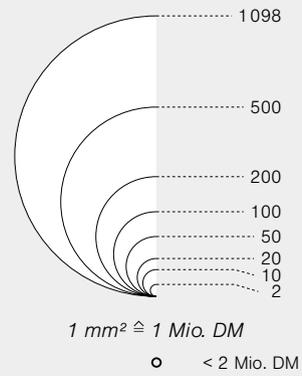
Öffentliche Kulturausgaben 1995

Städte ab 50000 Einwohner

- C.-R. Castrop-Rauxel
- Dorm. Dormagen
- Esch. Eschweiler
- Gl. Gladbeck
- Hatt. Hattingen
- Her. Herne
- Hild. Hilden
- Lev. Leverkusen
- Mgl. Mönchengladbach
- Mül. Mülheim
- Ne. Neuss
- Ra. Ratingen
- Sol. Solingen



Kulturausgaben der Kommunen 1995
Städte über 50000 Einwohner
in Mio. DM



- DM je Einwohner**
- 400 bis 583
 - 300 bis 400
 - 200 bis 300
 - 100 bis 200
 - 50 bis 100
 - < 50

Kulturausgaben der Länder 1999

- DM/Einwohner**
- 200 bis 300
 - 150 bis 200
 - 100 bis 150
 - < 100

Dortmund Städte ≥ 500000 Einw.
 Brandenburg Städte < 500000 Einw.
 Mainz Landeshauptstadt

Autorin: K. Wiest



Schlagzeilen zum Thema Kulturfinanzierung

Gestaltungsmöglichkeiten und eine Selbstverwaltung im eigentlichen Sinn möglich. Gleichzeitig handelt es sich jedoch um freiwillige Leistungen der Gebietskörperschaften, die besonders dem Finanzierungsdruck unterliegen. Auffällig hohe Kulturretats sind außer in den Kulturmetropolen Berlin, Hamburg und Frankfurt a.M. oft in Städten mittlerer Größenordnung zu beobachten **4**. Beispiele in den alten Ländern sind Bonn, Friedrichshafen und Regensburg, in den neuen Ländern Dessau, Frankfurt (Oder), Schwerin und Görlitz. Die hochrangigsten und teuersten Kultureinrichtungen – wie Orchester, Opern oder Theater sowie spektakuläre Ausstellungen – befinden sich in der Regel in den größten Städten und machen die oberzentrale Funktion sowie die überregionale Bedeutung von Stadtkultur besonders deutlich. Gleichzeitig verteilen sich die hohen Fixkosten für die Einrichtung und Bereitstellung kultureller Angebote hier auch auf eine größere Einwohnerzahl. Mit etwa zwei Dritteln entfällt bei den städtischen Kulturausgaben der größte Anteil auf den Bereich

Theater/Konzerte/Musikpflege und die Subventionierung der Museen **2**. Der personal- und kostenintensive Theaterbereich beansprucht dabei allein rund 40% des Kulturretats. Auffällig hohe Werte weisen die Kulturretats der kleinen und mittleren Theaterstädte in den neuen Ländern auf wie z.B. Dessau (14,9%-Anteil am laufenden Verwaltungshaushalt), Frankfurt (Oder) (11,3%) oder Schwerin (11,1%) **3** (Beitrag Wiest, S. 110).

Das Beispiel Frankfurt am Main

Am Beispiel der Stadt mit dem lange Zeit höchsten Kulturretat in den alten Ländern lassen sich die kulturpolitischen Hauptströmungen der letzten Jahrzehnte veranschaulichen, die die Kommunalpolitik der Bundesrepublik geprägt haben. In der besonders von den gesellschaftlichen Protestbewegungen der 1960er Jahre geprägten Metropole entwickelten sich alternative Kunst- und Kulturinitiativen (z.B. erstes kommunales Kino der BRD, Straßentheaterfestivals u.Ä.), die die kommunale Politik stark beeinflusst haben. Ab 1977 änderte sich mit der Politik auch die Funktion der Stadtkultur. Kultur wurde nun stärker in ökonomische und stadtplanerische Zwecke eingebunden. Mit der Umgestaltung des Frankfurter Museumsufers zu einem Kultur- und Erlebnisraum entstanden insgesamt elf kunst- und kulturgeschichtliche Museen am Mainufer. Alte Patriziervillen wur-

den zu Ausstellungszwecken umgebaut und neue Bauten mit teilweise avantgardistischer Architektur entstanden. Das Projekt zeigt beispielhaft, wie durch die Konzentration auf einen zentralen Ausschnitt des Stadtgebiets weltstädtische Urbanität inszeniert wird. Frankfurt konnte durch Projekte dieser Art sein Image in sehr kurzer Zeit von der unwirtschaftlichen modernen Großstadt zum „Mythos Metropole“ verändern. Die Bündelung der kulturpolitischen Kräfte im Stadtzentrum und die Betonung des Weltstädtischen führen jedoch in der Tendenz dazu, soziale Probleme und abgelegene Stadträume kulturell zu vernachlässigen.

Kulturförderung der Länder

Die Kulturförderung der Länder weist aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland deutliche Unterschiede in der Höhe der Ausgaben und in den Zuständigkeiten auf, die nicht nur auf den unterschiedlichen Verfassungen, sondern auch auf unterschiedlichen Finanzstärken und verschiedenen Landesinteressen beruhen.

Die Höhe der Kulturausgaben je Einwohner ist in den Flächenländern und den Stadtstaaten naturgemäß verschieden **3**. Hier muss das hohe Ausgabeniveau der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen in Relation zu kommunalen Aufgaben und wichtigen Versorgungsfunktionen gesehen werden, die auch im kulturellen Bereich für das Umland wahrgenommen werden müssen. Die verhältnismäßig hohen Aufwendungen in den neuen Ländern erklären sich aus der dichteren Kulturinfrastruktur sowie einem erhöhten Finanzbedarf für Substanzerhaltung, Denkmalschutz und -pflege. Demgegenüber sind die Kulturausgaben pro Einwohner im Saarland und in Niedersachsen besonders niedrig. Auffallend starke Rückgänge der Pro-Kopf-Ausgaben haben Schleswig-Holstein und Niedersachsen zu verzeichnen, starke Zuwächse Bremen und Bayern **6**.

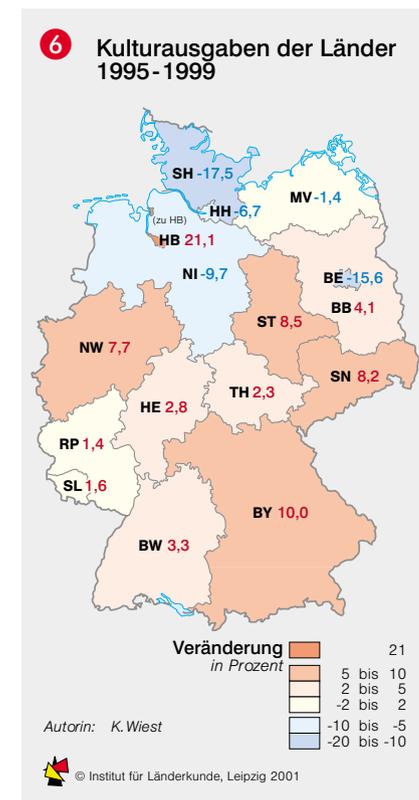
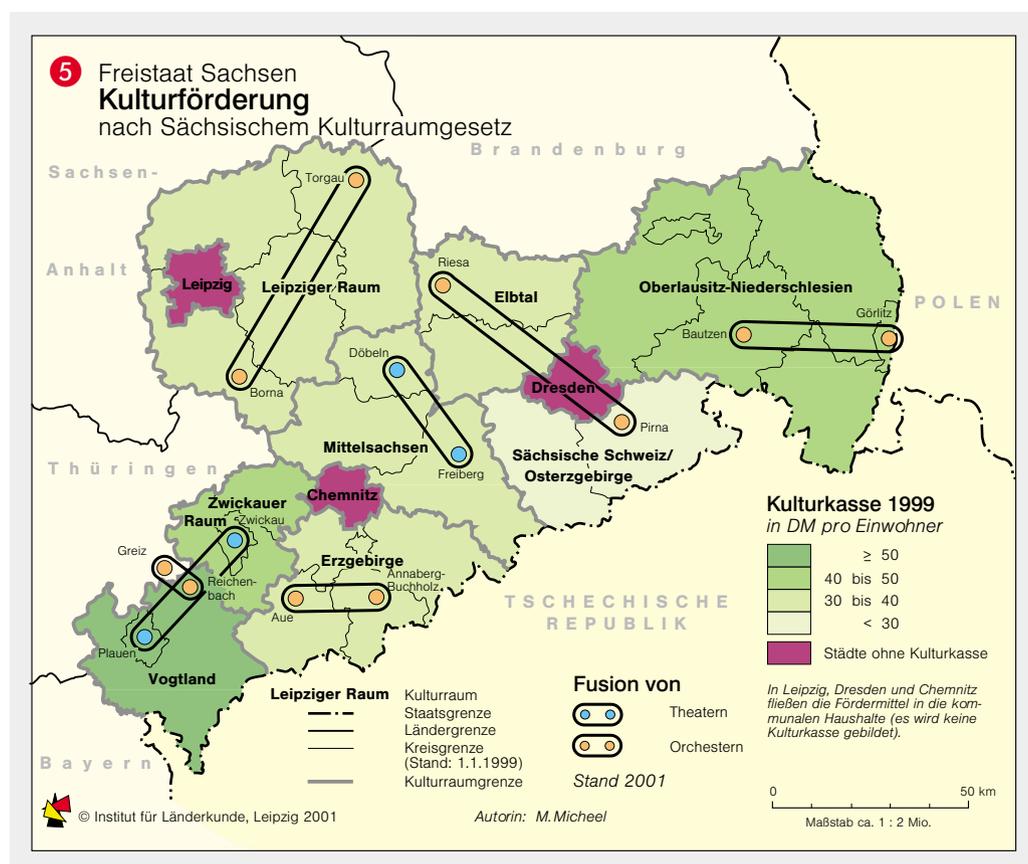
Die Aufteilung der öffentlichen Kulturfinanzierung zwischen Ländern und Kommunen zeigt ebenfalls starke Unterschiede. Im Saarland, in Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen wird die Kulturfinanzierung in stärkerem Maß vom Land getragen, während z.B. in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Hessen und Sachsen-Anhalt die Kommunen höhere Aufwendungen im Kulturbereich tätigen. Vor allem Nordrhein-Westfalen hebt sich durch seinen überproportional hohen kommunalen Anteil an der Kulturfinanzierung heraus **3**. Dies erklärt sich durch die hohe Anzahl an Großstädten und die fehlende Tradition eines gewachsenen Territorialstaates mit zentralistischer Ausrichtung auf eine Metropole.

In der Regel sind die Länder Träger von Einrichtungen und Veranstaltungen, wenn diese staatlich gegründet wurden und dem Selbstverständnis des Landes entsprechen **7**. In vielen Fällen geht die unmittelbare Kulturförderung

auf das Repräsentationsbedürfnis früherer Fürsten und Landesherren zurück und ist in den jeweiligen Residenzstädten angesiedelt wie in Weimar, in Darmstadt, in Karlsruhe oder in Oldenburg. Unter steigendem Finanzdruck der Kommunen übernehmen die Länder häufig eine Anteilsfinanzierung, z.B. bei den Theatern und Orchestern in Thüringen oder in Schleswig-Holstein. Oft wird die staatliche Trägerschaft auch auf Stiftungen, Vereine, GmbHs o.Ä. übertragen. Weiterhin werden regionale Kooperationen in Form von Kommunal- bzw. Zweckverbänden angeregt und gefördert. Beispiele aus Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Thüringen oder Mecklenburg-Vorpommern zeigen, wie sich sowohl kostenintensive Einrichtungen (Theater, Museen etc.) als auch Kreise und kreisfreie Städte zusammenschließen, um gemeinsam Kultur zu fördern.

Über eine längere Erfahrung regionaler Kulturarbeit verfügen z.B. die Landschaftsverbände und Landschaften in Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen sowie die bayerischen Bezirke, deren Aufgaben jedoch weit mehr umfassen als die Kultur- bzw. Heimatpflege. In anderen Ländern wie Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern oder Rheinland-Pfalz konzentriert man sich auf die Form der landesweiten Festivals, die eine regionale Zusammenarbeit über einen begrenzten Zeitraum darstellen.

Hintergrund des zunehmenden Interesses an regionalen Lösungen bilden nicht nur die finanziellen Engpässe der öffentlichen Haushalte, sondern auch die Wiederentdeckung und Betonung eigener Stärken und regionalkultureller Besonderheiten. Die Fortführung und Wiederbelebung alter Traditionen wie auch die Entwicklung neuer Angebotsformen im kulturellen Sektor haben eine nicht unerhebliche Bedeutung im



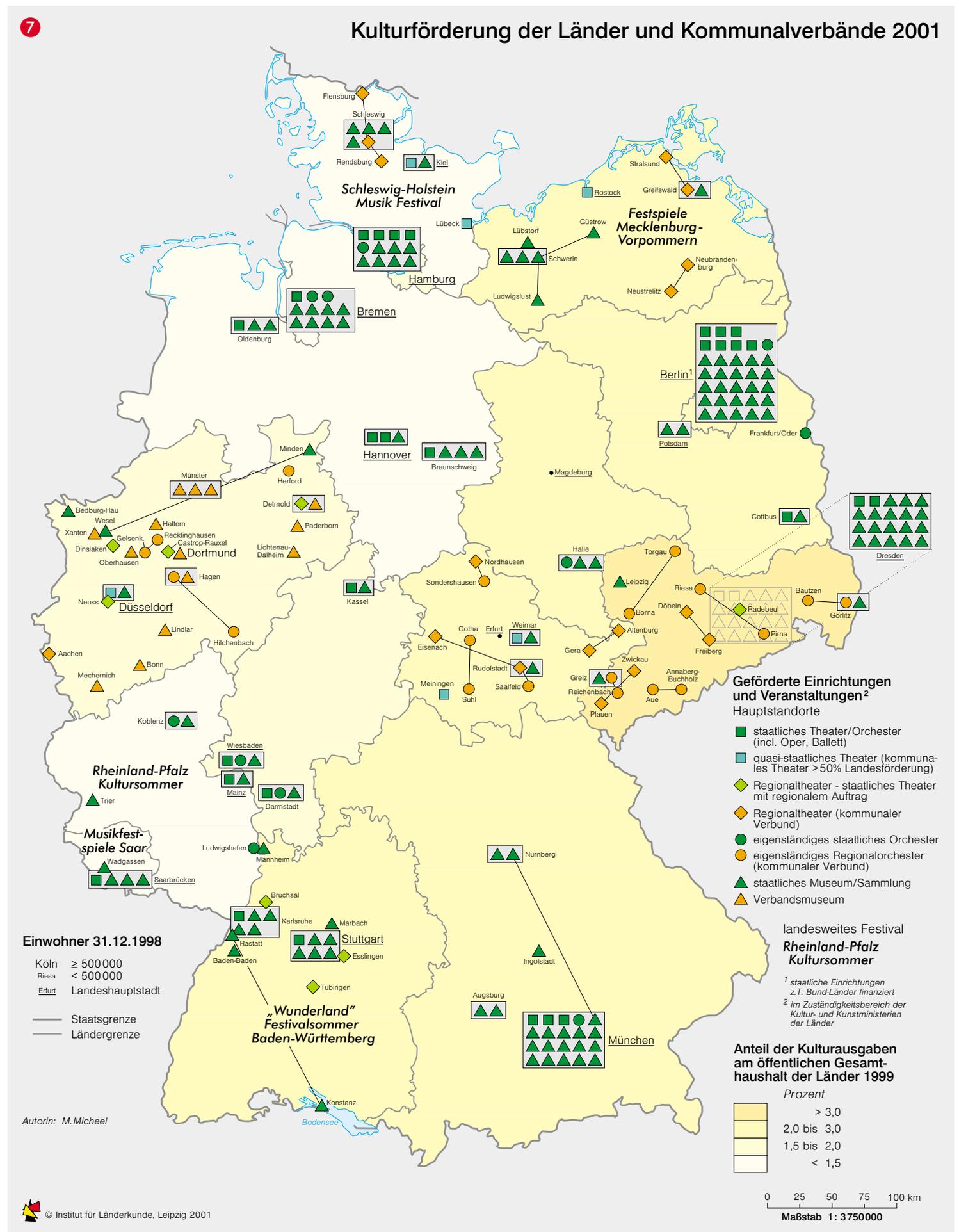
Selbstverständnis und in der Selbstdarstellung der Regionen und der Länder gewonnen. Das Ausfransen der Städte, die erhöhte Mobilität der Bevölkerung, die Dezentralisierung der Arbeitsplätze und die vermehrte Freizeit trugen außerdem die städtische Kultur in den ländlichen Raum, z.B. Musik in Scheunen und Gutshäuser beim Schleswig-Holstein-Musik-Festival oder in Klostersruinen Brandenburgs.

Das Beispiel Sachsen

Erstmals in Deutschland wurde in Sachsen die Kulturförderung auf der regionalen Ebene gesetzlich verankert und mit eigenen finanziellen Ressourcen ausgestattet. Das 1994 in Kraft getretene Sächsische Kulturraumgesetz unterteilt den Freistaat flächendeckend in elf Kulturräume, innerhalb derer die Mittelvergabe geregelt wird **5**. Neben den drei urbanen Kulturräumen Chemnitz, Leipzig und Dresden sind es acht ländliche Kulturräume, die durch Zusammenlegung von Kreisen und kreisfreien Städten entstanden. Ein Kulturlasten-ausgleich innerhalb eines jeden Kulturraums, der als Kulturumlage von den kulturraumangehörigen Gebietskörperschaften erhoben wird, soll die gemeinsame Finanzierung von kostenintensiven Angeboten und Einrichtungen nach Art eines Zweckverbandes ermöglichen. An die Kulturumlage sind gleichzeitig die Zuwendungen des Freistaats Sachsen gebunden. Als problematisch erweist sich bei diesem Verfahren der Eingriff in die kommunale Verwaltungshoheit, die per Grundgesetz garantiert ist. Die Kultur ist häufig die letzte verbliebene Gestaltungsaufgabe im lokalen Bereich.

Ausblick

Die Bundesrepublik verfügt über eine Kulturinfrastruktur, die in dieser Dichte kaum anderswo in Europa zu finden ist, deren Erhalt jedoch mit sehr hohen Kosten verbunden ist. Insbesondere in den neuen Ländern drängen strukturelle Defizite zu Sparmaßnahmen. Im Anschluss an die 1993 ausgelaufene Übergangsförderung des Bundes für ostdeutsche Kultureinrichtungen sollten nachfolgende Regelungen gewährleisten, dass die kulturelle Substanz durch die Vereinigung keinen grundsätzlichen Schaden nehme. So liegt ein Schwerpunkt der Bundeskulturpolitik bei dem „Aufbauprogramm Kultur in den neuen Ländern“, für das von 1999 bis 2002 insgesamt 240 Mio. DM bereitgestellt werden. Zudem zeichnet sich seit Beginn der 1990er Jahre die Überwindung des traditionellen Dualismus zwischen öffentlicher und privater Kulturförderung ab, indem gemeinnützige Organisati-



onsformen als so genannter dritter Sektor der Kulturfinanzierung zunehmend an Bedeutung gewinnen. Initiativen, Vereine, Stiftungen etc. werden so ernst genommenen gesellschaftlichen Akteuren, ermöglichen aber auf der anderen Seite dem Staat den (Teil-)Rückzug aus seiner Verantwortlichkeit. Dennoch wird der Charakter der Kulturpoli-

tik der Bundesrepublik auch weiterhin in erster Linie durch den Föderalismus und eine überwiegend öffentliche Subventionierung bestimmt. Der öffentlich finanzierte Kulturbereich wird jedoch aufgrund tendenziell rückläufiger Subventionierung und gleichzeitig steigender Kosten vor drastische Probleme gestellt, die eine Neukonzipierung und

Positionierung der Kulturpolitik dringend erforderlich machen. ♦