

DR. NORBERT SIEVERS

BERND WAGNER

Institut für Kulturpolitik (IfK) der
Kulturpolitischen Gesellschaft

PROF. DR. ANDREAS WIESAND

Europäisches Institut für vergleichende
Kulturforschung (ERICarts)

**Objektive und transparente Förderkriterien
staatlicher Kulturfinanzierung
– Vergleiche mit dem Ausland**

Gutachten für die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages

»Kultur in Deutschland«

BONN, NOVEMBER 2004

Institut für Kulturpolitik (IfK) der
Kulturpolitischen Gesellschaft e. V.
Weberstr. 59 a
53113 Bonn
Tel.: 0228/20167-0
Fax: 0228/20167-33
E-Mail: post@kupoge.de
<http://www.kupoge.de>

Europäisches Institut für vergleichende
Kulturforschung (ERICarts)
Dahlmannstr. 26
53113 Bonn
Tel.: 0228/2420997, Fax: 0228/241318
E-Mail: wiesand@ericarts.org
<http://www.ericarts.org>

Inhalt

Teil A

Vorbemerkungen	6
1 Zusammenfassung	6
2 Auftrag und Leistungsbeschreibung	12
3 Konzeption und Methodik der Expertise	13

Teil B

Darstellung der Untersuchungsergebnisse	16
1 Organisations- und Trägerschaftsformen kultureller Einrichtungen	16
1.1 Typisierungen	16
1.2 Organisations- und Trägerschaftsformen in Deutschland	18
1.3 Organisations- und Trägerschaftsformen in den Vergleichsländern	29
1.4 Fazit	32
2 Modernisierung öffentlich finanzierter Kultureinrichtungen und der Kulturförderung	33
2.1 Relevanz von »Kulturverwaltungsreformen« für kulturelle Einrichtungen	33
2.2 Stand der »Modernisierung«	33
2.3 Art der Reformen	34
2.4 Modernisierungsprozesse in den Vergleichsländern	39
2.5 Fazit	41
3 Finanzierung öffentlich geförderter Kultureinrichtungen und -projekte	43
3.1 Struktur der öffentlichen Kulturfinanzierung in Deutschland	43
3.2 Private Kulturfinanzierung	46
3.3 Formen und Verfahren öffentlicher Kulturfinanzierung in Deutschland	49
3.4 Partnerschaft zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft	53
3.5 Struktur, Formen und Verfahren der öffentlichen Kulturfinanzierung in den Vergleichsländern	55

3.6	Fazit	64
4	Grundlagen und Verfahren von Kulturförderung	66
4.1	In öffentlicher Trägerschaft	66
4.1.1	Gesetzliche und andere Grundlagen von Kulturförderung	66
4.1.2	Verfahren der Kulturförderung in öffentlicher Trägerschaft	71
4.1.3	Rechtlich-politische Rahmenbedingungen der Förderung im Vergleich	77
4.1.4	Fazit	79
4.2	Grundlagen und Verfahren der Kulturförderung in »staatlich finanzierten Förderinstrumenten« in zivilgesellschaftlicher Trägerschaft	80
4.2.1	Recherche: Projektförderung in der Kulturpolitik	81
4.2.2	Staatlich finanzierte, externe Förderinstrumente und Vermittlungsagenturen in den Vergleichsländern	97
4.2.3	Fazit	99
4.3	Kriterien in der Kulturförderung	99
4.3.1	Kriterien bei der Förderung in öffentlicher Trägerschaft	99
4.3.2	bei »staatlich finanzierten Förderinstrumenten« in zivilgesellschaftlichen und partnerschaftlicher Trägerschaft	104
4.3.3	Kriterien der öffentlichen Kulturförderung im Vergleich	108
4.3.4	Fazit	113
4.4	Überprüfung der korrekten Mittelverwendung	114
4.4.1	In Deutschland	114
4.4.2	Überprüfung der Mittelverwendung in den Vergleichsländern	115
4.4.3	Fazit	117

Teil C

Bewertung der Untersuchungsergebnisse und Vorschläge	118
1 Kulturpolitische Rahmenbedingungen als Hintergrund für vergleichende Bewertungen zur Kulturförderung	118
2 Bewertungen und Vorschläge	124
2.1 Zukunftsfähige Förder- und Finanzierungsformen	124
2.2 Objektive und transparente Förderungskriterien und Autonomie der Förderungsinstanzen	127
2.3 Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen	133
2.4 Angemessene Behandlung der Träger (»Gleichbehandlung«)	140

Teil D

Anhang

1 Literatur	145
2 Tabellenverzeichnis und Abbildungsverzeichnis	153
3 Autoren	154
4 Profile (Antwortbogen) der Vergleichsländer	155
5 Materialien	

Teil A Vorbemerkungen

1 Zusammenfassung

Das vorliegende »Gutachten zur Organisation der öffentlichen und quasi-öffentlichen Kulturfinanzierung in Deutschland« mit Schwerpunkt auf »objektive und transparente Förderkriterien« dient dem Ziel, den »Einstieg in die Diskussion« zur Reform der Kulturpolitikorganisation in Deutschland zu ermöglichen, so die »Leistungsbeschreibung« für die Expertise. Dabei soll der Vergleich mit anderen europäischen Ländern Hinweise auf Reformoptionen liefern, die auch hierzulande auf ihre Umsetzbarkeit geprüft werden könnten. Dazu ist anzumerken, dass die jeweiligen Modelle in den Vergleichsstaaten nur aus den je spezifischen Kulturverständnissen und Politiktraditionen zu erklären sind, also keine »Patentrezepte« für strukturwirksame Veränderungen in anderen Ländern liefern können. Allerdings hilft der vergleichende Blick über die Grenzen dabei, die eigenen Verhältnisse in einem anderen Licht zu sehen und die deutsche Kulturpolitik in ihren systemischen Besonderheiten und Ähnlichkeiten mit der, gelegentlich notwendigen, Distanz beurteilen zu können. Auf einer solchen Grundlage kann die Diskussion über Reformen der Kulturförderung und der Kulturpolitik besser geführt werden. Das Gutachten will dazu qualifizierte Anregungen und Informationen liefern.

Trägerpluralismus als Prinzip und Reformoption

Der Wechsel von eher starren, behördlichen Strukturen hin zu flexibleren, teilweise auch in den Inhalten ihrer Arbeit stärker autonomen Rechts- und Trägerformen wie Eigenbetriebe, GmbHs und Stiftungen oder Fonds ist sowohl im europäischen Kontext als auch in Deutschland festzustellen. In den Niederlanden ist dieser Prozess schon weitgehend abgeschlossen.

In Deutschland geschieht dies im Theater- und Musikbereich, dessen Einrichtungen unter großem Kostendruck stehen, sowie in der Soziokultur rascher als zum Beispiel bei Bibliotheken, Museen oder Archiven. Im Museumsbereich gibt es häufiger Gemeinschaftsunternehmen öffentlicher und privater beziehungsweise zivilgesellschaftlicher Träger.

Eine »Privatisierung« im eigentlichen Wortsinn findet dagegen kaum statt (lediglich im Vereinigten Königreich ist sie schon vor längerer Zeit erfolgt). Man kann sogar Anzeichen dafür erkennen, dass sich der indirekte Einfluss staatlicher und kommunaler Stellen auf Kulturbetriebe – zum Beispiel über die Finanzkontrolle, mit Hilfe budgetorientierter Planungsverfahren (NL) oder über andere Steuerungsformen – inzwischen wieder verstärkt hat.

Als Tendenz ist festzuhalten, dass sich das Prinzip des »kulturellen Trägerpluralismus« immer mehr durchsetzt und dazu führt, dass sich auch die spezifischen Organisationskulturen und Handlungslogiken, die für die Sektoren Markt, Staat und Zivilgesellschaft typisch sind, verstärkt durchmischen und nicht zuletzt im Finanzierungsmix der Institutionen ihren Ausdruck finden.

Verwaltungsmodernisierung als unabgeschlossener Prozess

Die deutsche Bestandsaufnahme und die Länderprofile im Auslandsvergleich zeigen eine Vielzahl von Reformansätzen, mit denen in den letzten zehn bis 15 Jahren Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung allgemein und bei der öffentlichen Kulturförderung im Besonderen eingeleitet wurden. Dabei ist grob zwischen Umstrukturierungen von bisher in öffentlicher Regie geführten Kultureinrichtungen, neuen Formen beziehungsweise Kontrollen in der Finanzierung sowie einer verstärkten Service- und Dialogorientierung von Kulturbetrieben nach innen und außen zu unterscheiden. Diese Veränderungen haben die individuelle Flexibilität der Kulturbetriebe und -verwaltungen (vor allem in der Haushaltsbewirtschaftung) deutlich erhöht, allerdings z.T. auch die Komplexität des Gesamtsystems vergrößert.

Ferner kann konstatiert werden, dass es in allen Vergleichsländern und in Deutschland ein verstärktes Bemühen gibt, die strategische beziehungsweise konzeptionelle Führung der Kulturpolitik über Leitbildentwicklungen und Leistungsvereinbarungen zu stärken. Von den ausländischen Fachleuten werden in diesem Zusammenhang allerdings Zweifel darüber berichtet, ob die Reformen immer angemessen auf die besonderen Verhältnisse im Kulturleben zugeschnitten waren beziehungsweise ob sie in finanzieller Hinsicht wirklich zu größerer Effizienz beim Einsatz öffentlicher Fördermittel führen. So gibt es – auch in Deutschland – Belege dafür, dass in den letzten 20 Jahren, trotz eingeleiteter Reformen, der Anteil der Verwaltungskosten an den gesamten öffentlichen Kulturausgaben deutlich gestiegen ist.

Gemischte Finanzierungen auf dem Vormarsch

Deutschland glänzt bei der öffentlichen Kulturförderung im internationalen Vergleich keineswegs als »Weltmeister«, wie dies gelegentlich dargestellt wird. Deutlich wird das vor allem dann, wenn als objektiver Maßstab die Kulturausgaben pro Kopf der Bevölkerung betrachtet werden: Österreich, die Schweiz, aber zum Beispiel auch Frankreich oder die nordischen Länder übertreffen den hiesigen Betrag von ca. 100 Euro teilweise um das Doppelte.

Die Intensität der Diskussion über Sponsoring und privates Mäzenatentum steht in Deutschland wie in den meisten Vergleichsländern in einem Missverhältnis zum tatsächlichen Beitrag privater Förderer im Vergleich zu dem finanziellen Gesamtvolumen der Kulturförderung. Auch höhere Nutzerentgelte können bei den meisten größeren Kulturinstitutionen (Theater, Museen, Orchester etc.) die Bilanzen nicht wesentlich verbessern. Öffentliche Finanzierungsanteile von zwei Dritteln und mehr bei vielen Kultureinrichtungen sind weiterhin die Regel. Allerdings gibt es zunehmend interessante Modelle des »Public-private-Partnership« und vermehrt gemischt finanzierte Einrichtungen, deren Jahresbudget sich aus verschiedenen Quellen zusammensetzt.

Öffentliche Kulturfinanzierung geschieht heute weniger häufig in Form der klassischen Ämterfinanzierung, sondern vielfach durch Zuwendungen des Staates an eigenständige Träger wie öffentlich getragene GmbHs und zivilgesellschaftliche Akteure, die diese Mittel dann für den Unterhalt der Einrichtungen und zur Kulturförderung einsetzen. Dies entspricht den Änderungen bei den Rechtsformen der Institutionen. Eine relevante Verschiebung von der institutionellen zur projektbezogenen Förderung lässt sich empirisch nur bedingt nachweisen (z. B. bei Kulturpreisen), auch wenn die Projektförderung heute einen größeren Stellenwert hat als noch vor 15 oder 20 Jahren hat. Das Volumen bleibt

gemessen an die Ausgaben für kulturelle Institutionen eher gering. Dieses Faktum könnte sich allmählich ändern, wenn neben Staat und Kommunen neue Akteure in der Kunst- und Kulturförderung oder als Träger von Kultureinrichtungen in Erscheinung treten, darunter vor allem Stiftungen und »joint ventures« unter Beteiligung privater und zivilgesellschaftlicher Akteure.

Kulturpolitik: Abschied vom Staatsmäzen?

In Deutschland sind die rechtlichen Rahmenbedingungen der Kulturförderung bisher schwach entwickelt. Eine Ausnahme bildet das sächsische Kulturraumgesetz. Verbindliche kulturpolitische Regelungen bestehen nur für einige wenige Sparten. Dennoch gibt es auf allen Ebenen der kulturpolitischen Verantwortung verstärkte Bemühungen, die konzeptionellen Grundlagen dieses Politikfeldes neu zu begründen und den Zusammenhang von übergeordneten Zielen, umsetzbaren Strategien und daraus abgeleiteten Maßnahmen und Instrumenten zu stärken. Darin kann die Tendenz gesehen werden, die eher staatsmäzenatisch ausgerichtete Prägung der herkömmlichen Förderpraxis legitimatorisch neu zu diskutieren und strategisch zu optimieren. Kennzeichen dieser Kulturpolitik sind eine tendenzielle Entstaatlichung (Stichwort: Verantwortungsteilung), eine kooperative Ausrichtung und ein instrumenteller Grundzug, der Kulturpolitik anschlussfähig machen soll an die Logik anderer Politikbereiche (z. B. Wirtschafts- und Standortpolitik, Bildungs- und Sozialpolitik, selbst Innere Sicherheit und Außenpolitik).

In den Vergleichsländern – ob nun föderal organisiert oder nicht – vollzieht sich die Finanzierung beziehungsweise Förderung von Kultureinrichtungen und Kulturprogrammen beziehungsweise Kulturprojekten zwar ebenfalls vorwiegend auf lokalen und regionalen Ebenen, wird aber faktisch von rechtlichen Vorgaben, zentralen finanziellen Planungen sowie zum Teil auch kulturellen Entwicklungsprogrammen der nationalen Ebene beeinflusst. Wie gezeigt wird, ist auch hier (vor allem in den Niederlanden und Großbritannien) ein intentionaler und instrumenteller Charakter der Kulturpolitik unverkennbar und noch deutlicher ausgeprägt als in Deutschland, wird in diesen Ländern allerdings auch von verschiedenen Seiten heftig diskutiert. Im Binnenverhältnis zu den Zuwendungsnehmern gewinnt diese Tendenz einer multioptionalen Kulturpolitik, die nicht nur Kunstförderung sein soll, vor allem durch das Instrument der Förderverträge an Bedeutung, die einen verbindlichen Leistungskanon zur Grundlage der Vereinbarung machen.

Kulturpolitik auf Abstand: das »Armlängenprinzip«

Auch wenn in Deutschland der überwiegende Teil der institutionellen und Projektförderung direkt durch die öffentlichen Träger stattfindet, so gibt es, zumindest auf Bundesebene und in verschiedenen Ländern, die Tendenz, zunehmend Entscheidungen über die Förderung von kulturellen Programmen und Projekten oder über den Ankauf von künstlerischen Werken etc. an öffentlich finanzierte Stiftungen, Fonds oder ähnliche »externe Förderagenturen« zu übertragen, die in einer mehr oder weniger großen Distanz zum Staat stehen (so genannte »arm's length bodies«) beziehungsweise sogar weitgehend unabhängig davon agieren können. Dabei kann grob unterschieden werden zwischen staatsnäheren Fördereinrichtungen, die in der Regel vom Staat (aus-)gegründet worden sind (z. B. öffentlich-rechtliche und bürgerlich-rechtliche Stiftungen), und staatferneren

Einrichtungen, die aus der Gesellschaft heraus entstanden sind (als e. V. organisierte Fonds und Verbände). Die staatferneren Einrichtungen, die allerdings über erheblich weniger Mittel verfügen, können in der Regel ein wenig unabhängiger agieren.

Diese gelegentlich als »Unterlaufen« des Budgetrechts der Parlamente problematisierte Praxis findet sich in den Vergleichsländern zum Teil schon seit längerer Zeit, so vor allem in der Schweiz (»Stiftung Pro Helvetia«) und im Vereinigten Königreich (»Arts Councils«). In den Niederlanden ist durch das »Gesetz für spezifische Kulturpolitik« (1993) fast die gesamte staatliche Kulturförderung auf Fonds übertragen worden, die allerdings eine größere Bindung an die Politik haben als etwa die selbstverwalteten Kulturfonds in Deutschland. Hier und in Österreich ist – soweit dort solche ausgelagerten Förderagenturen überhaupt eine größere Rolle spielen – die Distanz zum Staat heute geringer als noch vor einem Jahrzehnt. Der Staat hat in allen Ländern auch bei der Berufung in Leitungsfunktionen das Sagen. Individuelle Juroren werden häufig für einen Zeitraum von rund vier Jahren berufen, zum Teil hat bei der Auswahl aber auch das Management einen wesentlichen Einfluss oder es finden Ausschreibungen statt. Eine entscheidende Rolle organisierter zivilgesellschaftlicher Akteure, etwa von Verbänden, konnte bei Entscheidungsprozessen oder Managementfragen in den Vergleichsländern nur in Ausnahmefällen ermittelt werden.

Kriteriengeleitete Kulturförderung

Im Kontext der öffentlichen Kulturförderung ist die Entwicklung und Anwendung von nachvollziehbaren Kriterien und Maßstäben nicht nur ein rechtsstaatliches und demokratiepolitisches Gebot, sondern auch ein Ausweis für eine sachgerechte und fachlich qualifizierte Förderpolitik. Sie können ein wirksames Instrument sein, um das Verfahren der Kulturförderung in der staatlichen Verwaltung und in den »staatlich finanzierten Förderungsinstrumenten« rationeller und rationaler zu gestalten. Sie erhöhen die Qualität des Förderverfahrens und damit gleichzeitig die Legitimation und Glaubwürdigkeit der Förderagenturen und können ferner ein Mittel sein, die eigene Förderpolitik in ihrer Wirksamkeit zu überprüfen, wenn es gelingt, praktikable Evaluationsverfahren zu entwickeln. Die Förderverfahren sollten sich auszeichnen durch Zugänglichkeit, Transparenz, Öffentlichkeit, Fachlichkeit, Rationalität und Reflexivität. In der Kulturförderung durch die öffentliche Verwaltung werden sehr allgemein formulierte Förderkriterien zwar in den Vergaberichtlinien beschrieben, aber inhaltlich differenzierte Kriterien sind eher selten und kommen hier vor allem in den »jüngeren« Förderbereichen wie Soziokultur, Freie Theater, Kulturelle Bildung, Interkultur u.ä. vor.

Aus der Untersuchung der »staatlich finanzierten Förderinstrumente« ist deutlich geworden, dass es vor allem die staatsferneren Einrichtungen sind, die sich – auch aufgrund ihres höheren Rechtfertigungsbedarfs – um die Entwicklung und Erprobung von »objektiven und transparenten Förderkriterien« bemühen. Zum Teil wurden hier interessante Modelle erarbeitet, die auch für größere Stiftungen und öffentliche Kulturverwaltungen Anregungen liefern können. Zu bedenken ist jedoch, dass die Kriterien zwar ein rationaleres Verfahren begründen können, aber den »subjektiven Faktor« bei künstlerischen Entscheidungen nicht ersetzen können und sollten.

In einigen Vergleichsländern (z.B. Niederlande, Schweiz, UK) ist die Entwicklung und Diskussion von Förderkriterien zum Teil schon weiter fortgeschritten. Sie sind Bestandteil einer zielorientierten Kulturpolitik, wobei eine »Instrumentalisierung der Künste«

gleichwohl häufig debattiert wird. Es gibt jedoch auch Beispiele dafür (z. B. in Großbritannien), dass die Fülle der Kriterien wieder auf ein überschaubares Maß zurückgeführt worden ist, weil ein Zuviel an Komplexität auch zu Blockaden in der Kulturförderung führen kann.

Prüfung der Mittelverwendung – Evaluation

In Deutschland wie in den Vergleichsländern wird von den Geförderten – je nach Höhe der Zuwendung – eine mehr oder weniger ausführliche Rechnungslegung gefordert. Dabei gibt es durchaus Bemühungen, die Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen (z. B. Verzicht auf Belegprüfung bei geringeren Beträgen). Zusätzlich werden immer häufiger Sach- oder »Erfolgsberichte« erwartet; die in der Regel als Dokumentationen, Presseauswertungen etc. auch eingereicht werden. Bei den »staatlich finanzierten Förderinstrumenten« werden darüber hinaus andere Formen der »Erfolgskontrolle« eingesetzt (z. B. Veranstaltungsbesuche), vereinzelt gibt es Seminare für Fördermittelempfänger, die auch der Berichterstattung dienen und vergleichbare Verfahren. Anspruchsvollere Methoden der Evaluation sind dagegen, auch wegen z. T. noch fehlender oder unzureichender Indikatoren, seltener zu finden, wenngleich hier eine Zunahme der Bemühungen festzustellen ist, entsprechende Instrumente zu entwickeln und einzusetzen, um die Auswirkungen von Aktivitäten beziehungsweise die Effizienz eingesetzter Mittel zu überprüfen. Im Rahmen der kulturpolitischen Diskussionen wird immer häufiger die Ausbildung und Anwendung von Evaluationsverfahren bei der Förderung durch die öffentliche Verwaltung eingefordert. Mit wenigen Ausnahmen, zum Beispiel der Evaluation der Landesförderpolitik in Schleswig-Holstein, ist die Praxis hier aber noch unterentwickelt. In den Bereichen der Soziokultur und der kulturellen Jugendbildung gibt es dagegen diskussionswürdige Beispiele.

Zukunftsfähige Förder- und Finanzierungsformen

Es gibt kein Idealmodell der Förderformen und Förderinstrumentarien, dafür sind die Bedingungen zu unterschiedlich. Aber es ist notwendig, die bisherigen Förderstrukturen in allen Bereichen und für alle Einrichtung, auch für die großen traditionellen, daraufhin zu überprüfen, ob nicht neue Wege und Strukturen der Förderung ein besseres Angebot und einen effizienteren Mitteleinsatz zur Folge haben können. Dabei kommt es besonders auf eine Mischung der jeweiligen Förderformen an. Eine veränderte Förderpolitik, die bisherige Denkraster überwindet, könnte dazu beitragen, neue künstlerische Produktionsweisen und innovative kulturelle Ansätze durch die gezielte Förderung von Kooperationen, Mischungen und Durchquerungen voranzubringen. Eine zeitgemäße Kulturpolitik und Kulturförderung kann nicht mehr hauptsächlich in Sparten und »Häusern«, sollte vielmehr in Themenfeldern, Zielen und Aufgaben denken. Ein solcher konzeptioneller Ansatz kann inhaltliche Zielsetzungen mit strukturellen Maßnahmen und adäquaten Förderinstrumenten verbinden.

Zuwendungsrecht reformieren und sachangemessen anwenden

Je mehr die Unterhaltung und Förderungen kultureller Einrichtungen und Programme finanztechnisch nicht mehr im Wege der Ämterförderung, sondern über Zuwendungen an Dritte erfolgt, um so wichtiger wird es, dass dieses Instrument des Haushaltsrechts den ökonomischen und organisatorischen Funktionserfordernissen der jeweiligen Institutionen

gerecht wird. Für zentrale Regelungen des Haushaltsrechts (z. B. Jährlichkeitsprinzip, Definition zuwendungsfähiger Ausgaben, Besserstellungsverbot) trifft dies nicht mehr zu. Zu prüfen ist, ob durch eine Änderung oder andere Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen eine sachangemessener Förderungspolitik erfolgen kann. Eine wichtige Erleichterung wäre die Auflockerung des Jährlichkeitsprinzips (z. B. durch die auch im Ausland vielfach üblichen mehrjährigen Förderverträge oder die Möglichkeit der »Selbstbewirtschaftung der Mittel«) bei der Förderung von Einrichtungen in öffentlicher oder frei-gemeinnütziger Trägerschaft. In der Projektförderung sollte die Festbetragsfinanzierung Vorrang vor der Fehlbedarfsfinanzierung haben. Vereinfachungen sind ferner im Bewilligungsverfahren (z. B. schnellere Genehmigung/Ablehnung der Anträge, Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmebeginns), bei der Projektmittelbewirtschaftung (Aufhebung der Zweimonatsfrist) und in der Abrechnungspraxis (Fristsetzung bei der Schlussabrechnung des Verwendungsnachweises) möglich.

2 Auftrag und Leistungsbeschreibung

Die Enquete-Kommission formuliert in ihrer Einführung zur Leistungsbeschreibung eines zu erstellenden Gutachtens¹, eines der zentralen Ziele der Expertise sei laut Einsetzungsbeschluss des Deutschen Bundestages die Analyse des »Strukturwandels« in der »öffentlichen und privaten Förderung der Kultur« sowie das »Aufzeigen der Notwendigkeit von Strukturreformen«. Dabei komme den »Strukturen staatlicher Kulturfinanzierung« besondere Bedeutung zu, weil sie den »veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Bedürfnissen Rechnung tragen« müssten. Präzisierend wird ferner hervorgehoben, dass mit Strukturen in erster Linie »Leitungs- und Entscheidungsstrukturen in den unterschiedlichen künstlerischen Bereichen« gemeint seien, die es zu optimieren gelte.

Das Gutachten zur »Organisation der öffentlichen und quasi-öffentlichen Kulturfinanzierung in Deutschland« soll »nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen, die einen Vergleich und einen öffentlichen Diskurs zulassen«, als Strukturbedingungen des kulturpolitischen Systems identifizieren und im Vergleich mit den Bedingungen in anderen europäischen Ländern untersuchen und bewerten, um daraus Schlussfolgerungen für den kulturpolitischen Reformbedarf auf Bundesebene zu ziehen.² Dieses erkenntnisleitende Interesse wird umgesetzt durch eine Darstellung der Trägerschaften und Finanzierungen kultureller Einrichtungen einerseits (Punkt I der Leistungsbeschreibung) und durch eine Übersicht über die Entscheidungsgrundlagen staatlicher Kulturfinanzierung/-förderung (Punkt II) andererseits. Die »objektiven und transparenten Förderkriterien staatlicher Kulturfinanzierung«, von denen in der Überschrift der Leistungsbeschreibung die Rede ist, sollen also im Kontext der öffentlichen Kulturpolitikorganisation insgesamt erörtert werden. Darüber hinaus sollte ein Vergleich mit drei (jetzt: vier) europäischen Ländern und die Bezugnahme auf »erprobte Modelle« in diesen Vergleichsländern Anhaltspunkte und »Vorbilder für Strukturreformen in Deutschland« liefern.³

1 Siehe dazu die Ausschreibung (Drucksache K-Drs. 15/066 b v. 27.4.2004) sowie den Vertrag über die Erstellung eines Gutachtens (Zv 6/11-6161-1240/005) v. 23.07.2004. Von Dr. Norbert Sievers und Bernd Wagner vom Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft sowie von Prof. Dr. Andreas J. Wiesand vom Europäischen Institut für vergleichende Kulturforschung sind zwei Angebote eingereicht worden, aufgrund derer sich die Enquete-Kommission dafür entschied, den Anbietern gemeinsam den Auftrag für die Erstellung des Gutachtens zu erteilen. Beide Angebote sind Gegenstand des Vertrags, in dem auch folgende Ergänzung zur Leistungsbeschreibung aufgenommen worden ist: »1. Befristete Förderungen und Projektförderungen sollen einen Schwerpunkt der gutachterlichen Prüfung darstellen. 2. Besondere Beachtung soll die Sparte der darstellenden Künste insbesondere die Förderpraxis von Theatern und Orchestern finden.«

2 Ausgeschlossen wird dagegen die Befassung mit »Objektivierungen von Entscheidungen in Bereichen, wo dies gar nicht möglich ist (etwa bei der Auswahl eines Kunstwerkes für den Ankauf)«. Der »subjektive Faktor« bei individuellen förderungspolitischen Entscheidungen kann also weitgehend ausgeklammert bleiben.

3 Für den Vergleich mit der deutschen Situation sind – nach Rücksprache mit dem Sekretariat der Enquete-Kommission – vier (statt zunächst in der Ausschreibung geforderten drei) europäische Länder herangezogen worden: Vereinigtes Königreich, die Niederlande, die Schweiz und Österreich. Auf der Grundlage eines von den Autoren entwickelten Fragebogens haben folgende ExpertInnen die Recherchen in diesen Ländern vorgenommen: Vereinigtes Königreich (mit Schwerpunkt auf der Situation in England): Rod Fisher (Direktor von International Intelligence on Culture, London); Niederlande: Dr. Sabine Dorscheid (freie

3 Konzeption und Methodik der Expertise

Die Bearbeitung der in der Leistungsbeschreibung aufgeführten Aufgaben und insbesondere der Ländervergleich setzen eine Vergleichbarkeit und detaillierte Kenntnis der jeweiligen Kulturförderungssysteme in den untersuchten Ländern voraus. Diese Voraussetzungen wurden berücksichtigt, indem – nach Rücksprache mit dem Auftraggeber – folgende Länder in den Kulturpolitikvergleich aufgenommen wurden: Großbritannien, Niederlande, Schweiz und Österreich. Für die Erhebung der relevanten Informationen wurde ein standardisiertes Instrument (Erhebungsbogen) der Problemanalyse und des Strukturvergleichs entwickelt (s. Teil D), das erfahrenen ExpertInnen in den jeweiligen Ländern an die Hand gegeben wurde, um Informationen für den Ländervergleich zu bekommen.⁴ Gefragt wurde in der Erhebung nach den Organisations- und Trägerschaftsformen (s. Teil B, Kap. 1), nach der Finanzierung öffentlich geförderter Kultureinrichtungen und -projekte (s. Teil B, Kap. 2) und nach den erfolgten Modernisierungen der öffentlich finanzierten Kultureinrichtungen (s. Teil B, Kap. 3), weil in der Leistungsbeschreibung auch die »laufenden und abgeschlossenen Veränderungsprozesse« angesprochen werden. Die Fakten und Kenntnisse, die auf diese Weise zusammengetragen wurden, basieren dabei einmal auf der Auswertung von öffentlich zugänglichen Statistiken und zum anderen auf dem Fachwissen der externen Experten. Zusammen genommen waren dies die Grundlagen für die Übersicht über die Trägerschaft und Finanzierung kultureller Einrichtungen, die unter Punkt I der Leistungsbeschreibung gefordert wird. Die Ergebnisse dieser Erhebungen fließen in die Darstellung der jeweiligen Kapitel ein.

Unter Punkt II wird nach den Entscheidungsgrundlagen staatlicher Kulturfinanzierung/-förderung gefragt. Erwartet wird, dass der institutionelle Rahmen beschrieben und die etablierten Verfahren der Politikformulierung und Entscheidungsfindung untersucht und verglichen werden. Vor dem Hintergrund der in der Politikwissenschaft gängigen Unterscheidung der drei Politikdimensionen »Polity« (institutionelle Verfassung des politischen Systems), »Policy« (Ziele, inhaltliche Programme) und »Politics« (Verfahren der Willensbildung und Interessendurchsetzung) geht es hier also um die Polity- und Politics-Dimension der Kulturpolitik. Dabei sollen zunächst die staatlichen Ebenen (Bund, Länder) in den Blick genommen werden, ohne dass die damit verbundenen Fragen allerdings im Detail erörtert werden können. Vielmehr geht es hier um vorhandene gesetzliche Grundlagen auf den Ebenen des Zentralstaates und der Länder respektive der Regionen, Provinzen etc. sowie um die vereinbarten Regeln des Zusammenwirkens (s. Teil B, Kap. 4.1). Dabei liegt ein Hauptaugenmerk darauf, wie eng oder weit der Rahmen gesteckt ist, in dem Entscheidungen auf den genannten Ebenen möglich sind.

Expertin und Kuratorin); Schweiz: Dr. Christoph Weckerle (Hochschule für Gestaltung und Kunst, Zürich), Österreich: Prof. Dr. Franz-Otto Hofecker (Dir. IKM/Universität für Musik und Darstellende Kunst, Wien). Die ausgefüllten Erhebungsbögen, z.T. mit Anlagen, sind im Anhang dokumentiert und Bestandteil dieses Gutachtens.

4 Eine wichtige Orientierungshilfe bot dabei das vom Europarat gemeinsam mit dem ERICarts-Institut herausgegebene Kompendium »Cultural Policies in Europe: a compendium of basic facts and trends«, in dem die Kulturpolitiksysteme aller hier genannten Vergleichsländer beschrieben sind und das Querschnittsvergleiche ermöglicht (Council of Europe & ERICarts 2000, s.a. www.culturalpolicies.net).

Differenzierter betrachtet werden indes die Akteurskonstellationen und Verfahren der Entscheidungen in »staatlich finanzierten Förderinstrumenten«, weil in der vertraglichen Ergänzung zu der Leistungsbeschreibung festgehalten ist, dass »befristete Förderungen und Projektförderungen ... einen Schwerpunkt der gutachterlichen Prüfung darstellen« sollen (§ 2, Abs. 1.1). Mit diesen Förderinstrumenten sind – nach Rücksprache mit dem Auftraggeber – Einrichtungen gemeint, die entweder im Auftrag des Staates oder staatlich gefördert öffentliche Mittel an Dritte vergeben oder selbst kunstfördernd tätig sind (z.B. öffentlich-rechtliche Stiftungen, Fonds). Erwartet wird ein Überblick, wie diese Einrichtungen institutionell verfasst sind und wie dort kulturförderungsrelevante Entscheidungen getroffen werden. In der Expertise wird entsprechend untersucht, welche Gremien mit welchen Kompetenzen eingerichtet sind, welche Gruppen in den Gremien vertreten sind und welche Regeln der Entscheidungsfindung gelten (s. Teil B, Kap. 4.2).

Im nächsten Unterkapitel (Teil B, Kap. 4.3) gehen wir der Frage nach, welche Kriterien bei der Entscheidungsfindung und Mittelvergabe zur Anwendung kommen. Diese Frage war am schwersten zu beantworten, weil es an aufbereitetem Wissen in der Fachliteratur dazu mangelt. Deshalb waren eigene Recherchen notwendig, um Antworten auf diese Untersuchungsfrage zu finden, und darauf im Schlussteil wieder Bezug nehmen und die Frage zur Diskussion stellen zu können, wie objektive und transparente Förderkriterien beschaffen sein sollten, damit deren Einhaltung überprüft werden kann (s. Teil C, Kap. 2.3). Damit wird ein Problem angeschnitten, das im Rahmen des Gutachtens nicht erschöpfend behandelt werden konnte und auch in der Leistungsbeschreibung nicht angesprochen wird: die Erfolgskontrolle oder Evaluation der öffentlichen Förderpolitik. Gleichwohl gehört diese Frage auch in diesen Zusammenhang und findet insoweit Berücksichtigung, als auf praktikable Verfahren sowie Schwierigkeiten der Evaluation im kulturellen Bereich hingewiesen wird. Außerdem wird auf die Frage eingegangen, wie die Überprüfung der korrekten Mittelverwendung erfolgt (s. Teil B, Kap. 4.4).

Die Gleichbehandlung von staatlichen und privaten Kulturträgern in der Förderpolitik, die in der Leistungsbeschreibung ebenfalls angesprochen wird, ist eine kulturpolitische Fragestellung, die vor allem von den Akteuren der Zivilgesellschaft zunehmend auf die Agenda gesetzt wird. Sie fühlen sich gegenüber den staatlichen Einrichtungen benachteiligt, weil diese allein aufgrund ihrer Nähe zum politischen System privilegiert erscheinen, Vertrauensschutz genießen oder durch das Arbeitsrecht geschützt sind. Freie Einrichtungen sind dagegen sehr viel fragiler konstruiert und verfügen häufig über keine ausreichende institutionelle Absicherung. Diese grundsätzliche Problematik wird ebenfalls in dem Gutachten angesprochen (Teil C, Kap. 2.4). Dabei wird, speziell mit Blick auf unterschiedliche »Förderagenturen«, auch darauf eingegangen, wie das Verhältnis von staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen in den Vergleichsländern gestaltet bzw. austariert ist.

Bei der Bewertung der Untersuchungsergebnisse (s. Teil C) wird – soweit die Daten- und Erkenntnislage dies rechtfertigt und vor dem Hintergrund unterschiedlicher kulturpolitischer Strukturen in Europa – auch darauf eingegangen, welche Erfolge und Misserfolge mit der Veränderung von Trägerschafts- oder Finanzierungsstrukturen verbunden waren, ob es Erkenntnisse gibt, dass dadurch die Situation kultureller Einrichtungen verbessert werden konnte und welche Probleme im Prozess der Veränderung aufgetreten sind. Ferner wird diskutiert, welche Auswirkungen die Kürzung

von Haushaltsmitteln für öffentliche Träger einerseits und für frei-gemeinnützige und privat-kommerzielle Träger andererseits haben.

Soweit es möglich war, wurden bei der Bewertung der Strukturveränderungen die Modernisierungswirkung der Maßnahmen (z.B. Innovationspotential, Kreativität, aber auch finanzielle Stabilität, Planungssicherheit der geförderten Institutionen oder Kulturträger) thematisiert. Auch die Auswirkungen auf die Finanzierungsstruktur (z.B. Kostendeckungsgrad, Höhe der Eigenmittel) werden angesprochen und dargestellt. Darüber hinaus wird in Erfahrung gebracht, ob die Veränderung der Trägerschafts- oder Finanzierungsstruktur sich ggf. positiv auf die Bereitschaft der Institutionen ausgewirkt hat, sich neu zu orientieren, neue Besucherkreise zu erschließen oder zusätzliche Finanzmittel zu akquirieren.

Die konkreten Vorschläge zur Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen, die Optimierung der Trägerschaftsstrukturen und Finanzierungsformen sowie der Fördermodelle und Entscheidungsverfahren werden im Teil C der Expertise begründet. Ferner werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie eine Förderpolitik des Staates idealiter aussehen könnte, die eine sachangemessene Förderung aller Träger zum Ziel hat und anhand objektiver und transparenter Förderungskriterien entscheiden will, ohne dass es zu großen externen Einflussnahmen kommt. Schließlich wird an dieser Stelle auf intelligente Konzepte der Evaluation und Erfolgskontrolle verwiesen.

Teil B

Darstellung der Untersuchungsergebnisse

1 Organisations- und Trägerschaftsformen kultureller Einrichtungen

1.1 Typisierungen

Im Blick auf die Trägerschaft kultureller Einrichtungen gibt es in Deutschland eine Vielzahl von Organisations- und Rechtsformen, die ihrerseits Optionen für unterschiedliche Beteiligungsverhältnisse, Finanzierungs- und Managementformen eröffnen. Nicht nur auf staatlicher Ebene (Bund, Länder, Gemeinden) haben sich unterschiedliche Organisationstypen herausgebildet, auch im privaten, zivilgesellschaftlichen Bereich lassen sich zahlreiche Trägerschaftsformen mit unterschiedlich ausdifferenzierten Rechtskonstruktionen und Organisationsstrukturen identifizieren. Diese Situation korrespondiert mit dem normativen Anspruch eines »kulturellen Trägerpluralismus« (Häberle 1985: 26f.), der als Strukturelement des deutschen Kulturverfassungsrechts gilt.

Bei den unterschiedlichen Organisations- und Trägerschaftsformen ist zum einen die Rechtsform und zum anderen der jeweilige Rechtsträger zu unterscheiden. Beides wird in kulturpolitischen Diskussionen öfter unzulässig miteinander vermischt, etwa wenn über Privatisierungen im Kulturbereich gesprochen wird und damit lediglich der Wechsel in eine andere Rechtsform gemeint. Insgesamt gilt, dass an Betriebsumwandlungen teilweise unrealistische hohe Erwartungen im Sinn von »Aladins Wunderlampe« gestellt werden, die wenig mit den realen Möglichkeiten zu tun haben. (Siehe hierzu kritisch Meyer 1998)

»Die Rechtsform ist gleichsam das juristische Kleid eines Betriebes«, so Petra Schneidewind in einem informativen Überblicksbeitrag zu Rechtsformen im Kulturbereich. (2004: 159) Analog der Unterteilung der Rechtsordnung der Bundesrepublik in öffentliches und privates Recht lassen sich auch die Rechtsformen in solche des öffentlichen und privaten Rechts unterscheiden.

Innerhalb des öffentlichen Rechts gibt es wiederum eine Unterscheidung zwischen Rechtsformen *ohne* und *mit* eigener Rechtspersönlichkeit. Zu den ersten gehören die im Kulturbereich stark verbreiteten *Regiebetriebe* und *Eigenbetriebe*. *Anstalten des öffentlichen Rechts*, *Stiftungen des öffentlichen Rechts* und *öffentlich-rechtliche Körperschaften* wie beispielsweise *Zweckverbände* sind Rechtsformen mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Rechtsformen des privaten Rechts unterscheiden sich in solche von *Einzelunternehmen*, wie etwa zahlreiche Privat- und Freie Theater, in *Stiftungen privaten Rechts* und Gesellschaften. Letztere differenzieren sich nochmals in Personengesellschaften, wie eine *Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR)*, in Vereine, den *Idealverein e. V.*, und in solche von Körperschaften mit der im Kulturbereich verbreitetsten Form der *GmbH* (vgl. hierzu für kulturelle Einrichtungen Schneidewind 2004; Konietzka/Küppers 1998, 2004; Meyer/Tiedke/Meißner 1996).

Diese Unterscheidung von Rechtsformen des öffentlichen und des privaten Rechts ist noch nicht hinreichend für eine Untersuchung der Trägerschaftsstrukturen in den

verschiedenen Sparten und Einrichtungen des Kulturbereichs, da öffentlich getragene Einrichtungen auch Rechtsformen des privaten Rechts haben können und haben, wie es innerhalb der öffentlichen Rechtsformen Unterschiede gibt, die für die größere Selbständigkeit der Einrichtung von Bedeutung sind.

Um die Strukturen der Trägerschaft im Kulturbereich und die Veränderungsprozesse hierbei – wie im Auftrag, Punkt I gefordert – zu erfassen, ist zudem die Rechtsträgerschaft zu unterscheiden entlang der Untergliederung des Auftrages in a) öffentliche Trägerschaften, b) zivilgesellschaftlich organisierte Trägerschaften und c) Partnerschaften zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Da es sich bei dieser Studie um eine vergleichende Untersuchung zwischen fünf Ländern handelt, die jeweils zum Teil sehr unterschiedliche Rechtsformen im Kulturbereich haben, musste eine abstrakte Typisierung entwickelt werden, die Vergleiche ermöglicht.

Wir haben im Folgenden fünf Organisations- und Trägerschaftsformen kultureller Einrichtungen unterschieden, mit denen versucht wird, den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Erkenntnisinteressen gerecht zu werden und gleichzeitig eine falsche Vermischung von Rechtsformen und Trägerschaften (Stichwort: Privatisierung) zu vermeiden.

➤ **Öffentlich-rechtliche Trägerschaftsformen innerhalb der staatlichen Verwaltung**

Rechtsformen des öffentlichen Rechts ohne eigene Rechtspersönlichkeit

typische Merkmale: geringe organisatorische Selbständigkeit und Flexibilität, hohe Bindung an das öffentliche Haushalts- und Arbeitsrecht, Kontrolle durch Politik und Öffentlichkeit, hohe finanzielle Sicherheit

Beispiele: Regiebetrieb, Eigenbetrieb

(S = staatliche/kommunale Organisation)

➤ **Öffentliche und de facto öffentliche Trägerschaftsformen außerhalb der staatlichen Verwaltung**

Rechtsformen des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit sowie des privaten Rechts bei öffentlich getragenen oder finanzierten Einrichtungen.

typische Merkmale: größere finanzielle und organisatorische Selbständigkeit und Flexibilität; weiterhin meist Bindung an das Haushaltsrecht, hohe finanzielle Sicherheit, zum Teil eigene Kontrollstrukturen außerhalb des parlamentarischen Systems

Beispiele: Zweckverband, öffentlich-rechtliche Stiftungen, Anstalten des öffentlichen Rechts sowie GmbHs, GbRs und privatrechtliche Stiftungen

(QS = quasi-staatliche/kommunale Organisation)

➤ **Privatrechtliche Organisationsstrukturen**

private Rechtsformen und private Trägerschaften von zivilgesellschaftlichen und kommerziellen Akteuren

typische Merkmale: politische und organisatorische Unabhängigkeit, eigene Kontrollstrukturen, hohe organisatorische Flexibilität, z.T. fragile Finanzierung, z.T. hohe Bindung von Sozialkapital, hohe Selbstverantwortung

Beispiele: privatrechtliche Stiftungen, Vereine, GmbHs ohne (mehrheitlich)

öffentliche Eigentümer

(ZP = zivilgesellschaftliche Organisation und privatwirtschaftliche Organisationen)

➤ **Einzelpersonen als Träger von Angeboten ohne gesellschaftsrechtliche Struktur**

Einzelunternehmen

typische Merkmale: hohes Maß an Gestaltungsfreiheit, aber oft wirtschaftliche Abhängigkeit von öffentlichen oder privaten Strukturen)

(IP = Individuell-private Trägerschaft)

➤ **Partnerschaften zwischen Staat, Wirtschaft und/oder Zivilgesellschaft**
verschiedene private Rechtsformen werden auch im Kulturbereich immer häufiger und können in unterschiedlichen Organisationsformen (z.B. Vereine, Stiftungen, GmbHs) realisiert werden

(PPP = Public-Private-Partnerships)

Die oben genannten Organisations- und Trägerschaftsformen kommen in Deutschland in den verschiedensten Varianten vor. Die genannten Strukturmerkmale finden sich jedoch in den meisten Ausprägungen wieder. Sie ermöglichen auch einen Vergleich mit anderen Ländern, in denen die konkreten Rechtsformen im Kulturbereich andere sind als in Deutschland, vgl. zum Beispiel die Organisationsform vieler Theater in Großbritannien als »Company limited by guarantee« (CLG), die einer Mischung von GmbH und Stiftung in den deutschen Rechtsformen vergleichbar sind. (vgl. Ranan 2004: 289)

1.2 Organisations- und Trägerschaftsformen in Deutschland

Rechtsformen waren lange Zeit kein Thema in der kulturpolitischen Diskussion in Deutschland, entsprechend selten waren auch Rechtsformwechsel. Dabei gab es schon immer eine große Vielfalt von Rechts- und Trägerformen. Das änderte sich ab Anfang der neunziger Jahre. Seither gibt es in der Kulturpolitik eine breite Debatte über die passende Rechtsform für die jeweiligen Einrichtungen und auch zahlreiche Umwandlungen. Es waren drei Anlässe, die diese Überprüfung der bisherigen Organisationsformen angestoßen haben: die Strukturreform der Kultureinrichtungen in den neuen Bundesländern nach der deutschen Einigung, die Kulturverwaltungsreform und die Finanznot der öffentlichen Haushalte, die die Suche nach kostengünstigeren Strukturen und neuen Finanzierungsformen beschleunigt hat. Seither fand in einigen Sparten ein signifikanter Wandel der Rechtsformen bestehender Einrichtungen statt, was zu einer größeren Vielfalt bei der Rechtsformkonstruktion neuer Einrichtungen sowie auch einem Wechsel der Rechtsträger führte. Der gegenwärtige Stand der Trägerschaftsformen wird im Folgenden an einigen ausgewählten Kulturbereichen skizziert.

Zum Beispiel Theater

In der Spielzeit 2002/2003 brachten insgesamt 150 öffentlich getragene Theater in 122 Städten mit 747 Spielstätten über 4.500 Inszenierungen zur Aufführung.⁵ Von diesen Theatern waren 15 selbständige Musiktheater (13 Opernhäuser und zwei auf Musicals spezialisierte Einrichtungen).

Von den 135 öffentlich getragenen Theatern ohne die eigenständigen Musiktheater haben 74 (das sind 55 %) eine »staatliche/kommunale Organisationsform« (davon 55 Regiebetriebe, 19 Eigenbetriebe) und 61 eine »quasi-staatliche« (in öffentlicher Rechtsform davon 8 Theater als Zweckverband, 2 AöR und 1 Stiftung sowie in privater Rechtsform 40 GmbHs, 8 e.V.s und 2 GbR). Verglichen mit der Spielzeit 1991/1992, der ersten gemeinsamen Erfassung der Bühnen in den ost- und westdeutschen Ländern, hat sich die Zahl der Regiebetriebe von 99 auf 55 fast halbiert und die Zahl der GmbHs verdoppelt. Die Anzahl der Theater als Eigenbetriebe ist von 3 auf 19 gestiegen, während bei den anderen Rechtsformen kaum Veränderungen stattfanden. Innerhalb des öffentlich-rechtlichen Organisationstyps fand eine signifikante Verschiebung vom Regiebetrieb zum Eigenbetrieb, das heißt hin zu einer flexiblen Rechtsform, statt.⁶ Gleichzeitig gab es mit der Umwandlung von Theatern als Regiebetriebe in GmbH-Form einen Wechsel von einer direkt öffentlich-rechtlichen in eine privatrechtliche Form bei einer weiterhin öffentlichen Trägerschaft, also in eine »quasi-staatliche Organisationsform«.

Diese beiden auffälligen Veränderungen bekommen allerdings eine etwas andere Gewichtung, wenn die Rechtsformen für das Ausgangsjahr gesondert für die westdeutschen Theater und die in der damaligen neuen Bundesländern betrachtet werden. Anfang der neunziger Jahre waren in den alten Bundesländern auch lediglich gut die Hälfte der Theater als Regiebetriebe geführt worden, in der vergangenen Spielzeit waren es 40 Prozent und der Anteil der GmbHs machte auch damals bereits knapp ein Viertel aus, gegenüber knapp 30 Prozent in der vergangenen Spielzeit (vgl. Tabelle 1). Das zeigt, dass die größeren Veränderungen von Rechtsformen in den vergangenen zehn Jahren bei den Theatern in den ostdeutschen Bundesländern stattgefunden haben und im Westen die realen Veränderungen nicht so groß waren, wie es die breite Diskussion nahelegt.

Gerade im Theaterbereich war die Diskussion von Rechtsformwechseln in den letzten Jahren und Jahrzehnten besonders intensiv, wobei diese Intensität nicht immer den realen Wirkungen und möglichen Verbesserungen einer solchen juristischen Umwandlung entsprach und entspricht. (Vgl. hierzu z. B. die Schwerpunkte »Theaterreform – der weite Weg«, in: *Die Deutsche Bühne*, Heft 7/2001, und »Rechtsformwechsel für Theater«, in: *Theater der Zeit*, Heft 4/2003).

5 Die folgenden Angaben zu den Theatern beziehen sich, sofern nicht anders vermerkt, auf die jährlich vom Deutschen Städtetag für den *Deutschen Bühnenverein* erstellte Theaterstatistik; hier die Hefte 26 (1990/1991), 27 (1991/1992) und 38 (2002/2003).

6 In ihrer jüngsten Studie zu möglichen Betriebs- und Rechtsformen für Theater kommen Küppers/Konietzka (2004) zu der Einschätzung, dass Eigenbetriebe am wenigsten in der Lage sind, die gewünschten Ziele wie Flexibilität in der Personalwirtschaft und bei der Wirtschaftsführung, bessere Erfolgskontrolle, Entlastung der kommunalen Haushalte etc. zu erreichen.

Tabelle 1: Rechtsform öffentlich getragener Theater (ohne eigenständige Musiktheater)

	Staatlich/kommunal				quasi-staatlich/kommunal								Gesamt
	Regiebetrieb		Eigenbetrieb		Zweckverband		GmbH		e. V.		sonstige		
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	
2002/03	55	46,7	19	14,1	8	5,9	40	29,6	8	5,9	5*	3,7	135
1991/92	99	70,2	3	2,1	7	5,0	21	1,9	6	4,3	5**	9,5	141
1990/91	44	53,0	2	2,4	5	6,0	20	24,1	6	7,2	6***	7,2	83
West	48	90,6	-	-	-	-	3	5,7	-	-	2	3,8	53
1990/91 Ost													

* 2 GbR, 1 AöR, 1 Stiftung; ** 2 GbR, 3 AöR; *** 2 GbR, 4 AöR

Von den 135 öffentlich getragenen Theatern (ohne Musiktheater) ist bei 21 der Rechtsträger das Land, bei 71 eine Gemeinde und 43 haben eine Mehrfachträgerschaft. Verglichen mit der Situation in der Spielzeit 1991/1992 ist der Anteil der Landsträgerschaft mit ca. 15 Prozent in etwa gleich geblieben, der Anteil der Gemeinden ist um 5,5 Prozentpunkte auf 52,5 Prozent zurückgegangen und die Theater mit Mehrfachträgern entsprechend auf knapp 32 Prozent gestiegen.

Das reichhaltige Theaterangebot in Deutschland basiert bei weitem nicht nur auf den Stadt- und Staatstheatern, sondern resultiert auch aus der Vielzahl anderer Theater in nichtöffentlicher Trägerschaft, die aber in unterschiedlichem Umfang von der öffentlichen Hand gefördert werden. Hierzu zählen besonders die 216 in der Theaterstatistik erfassten Privattheater. Darunter werden Theater mit eigenen Spielstätten und Berufsschauspielern verstanden, deren Träger und Gesellschafter Privatpersonen sind. Sehr trennscharf ist diese Definition nicht, da zum einen hier auch weitgehend »öffentlich getragene« Theater wie das *Berliner Ensemble*, die *Schaubühne am Lehniner Platz* oder das *Theater an der Ruhr* in Mülheim enthalten sind, wie zum anderen auch eine Reihe von »freien Theatern« hier aufgeführt sind, selbst und auch das kommerzielle *Starlight Express Theater* in Bochum. Es ist eine bunte Mischung, die hierunter gefasst wird, wie klassische Komödienhäuser, Boulevardtheater, Puppenbühnen, Kabarett bis zu Kinder- und Jugendtheater. Im Jahr ihrer ersten statistischen Erfassung 1959 waren es 67 Privattheater. Die Rechtsträger der Privattheater sind Privat- oder juristische Personen, bei denen die Gesellschafter Privatpersonen sind. Von den 216 in der Statistik erfassten Privattheatern haben 89 (41 %) die Rechtsform der GmbH, 82 (38 %) die des e.V. und 19 werden von Einzelpersonen getragen (13 %) sowie 15 sonstige.

Ähnlich bunt und vielfältig wie die Privattheater ist auch die Gruppe der »Freien Theater«, die Ende der neunziger Jahre nach Angaben des *Bundesverbandes Freier Theater* etwa 2 035 professionelle Gruppen und Einrichtungen umfasste. Die Rechtsträger sind hier ebenfalls Privatpersonen und die Rechtsform ist in den meisten Fällen ein e. V. oder ein Einzelunternehmen. (Eine genauere Unterteilung ist hier nicht möglich, da es keine Gesamterfassung der Freien Theater gibt und bei der Theaterumfrage 1999 des Bundesverbandes nicht nach organisatorischen Merkmalen wie Rechtsform gefragt wurde. (Vgl. Scheid 2000) Zudem wird die Abgrenzung zu den in der Theaterstatistik erfassten »Privattheatern« zunehmend schwieriger.

Die Theaterlandschaft in Deutschland wird zudem komplettiert durch die privaten Tourneetheater, die die in den letzten Jahrzehnten stark gewachsene Zahl von Klein- und Mittelstädten mit Theatergastspielen bespielen. Inzwischen existiert ein dichtes Netz von 600 Städten und Gemeinden, in denen regelmäßig Theater gastieren und die zum größten Teil in der *Interessengemeinschaft der Städte mit Theatergastspielen (INTHEGA)* zusammengeschlossen sind. Die dabei erreichten etwa 5 Millionen Zuschauer sehen zu einem Drittel Aufführungen von Landesbühnen, zu einem sehr geringen Umfang Abstecherbespielungen von Stadt- und Staatstheatern und zum überwiegenden Teil Theaterstücke von privaten kommerziellen Tourneetheatern. (S. hierzu u. a. Hadamczik 2004)

Diese professionelle Theaterlandschaft wird ergänzt durch eine Vielzahl von Theaterformen und -angeboten im Laien- und Amateurbereich, wie den 1800 Theatervereinen, darunter 350 Kinder- und Jugendtheatergruppen, die im *Bund Deutscher Amateurtheater* zusammengeschlossen sind. Hierbei – wie bei den meisten theaterpädagogischen Gruppen und Zusammenschlüssen – handelt es sich in der Regel um Vereine, die von Privatpersonen getragen werden kaum oder nur sehr geringe öffentliche Zuwendungen erhalten und aus diesem Grund im Folgenden nicht weiter betrachtet werden.

Zum Beispiel Musik

Eine prägende Gestalt der musikalischen Landschaft in Deutschland ist das Musiktheater. Dabei handelt es sich zum einen um das öffentlich getragene Opern- und Operettenangebot sowie das vorwiegend privat angebotene Musical. Von den insgesamt 150 öffentlich getragenen Stadt- und Staatstheatern in der Spielzeit 2002/2003 waren das *Theater des Westens* und der *Friedrichsstadtpalast*, beide in Berlin in der Rechtsträgerschaft des Landes und in der Rechtsform der GmbH, auf Musicalaufführungen spezialisiert. Die Theaterstatistik verzeichnet 13 selbständige Opernhäuser, mit Ausnahme von Görlitz, Gelsenkirchen und Halle alle in Großstädten ab 480 000 Einwohnern. Davon befinden sich je sechs in der Rechtsträgerschaft eines Landes beziehungsweise einer Gemeinde und die *Deutsche Oper am Rhein* in Düsseldorf in einer Mehrfachträgerschaft. Acht der Opernhäuser haben die Rechtsform des Regiebetriebes, drei der GmbH und je eine der GbR und des Eigenbetriebs. Bezüglich der Rechtsträgerschaft gab es im Vergleich zu 1991/1992 keine Veränderung, jedoch bei den Rechtsformen: Zwei Regiebetriebe wurden in GmbHs umgewandelt und einer in einen Eigenbetrieb.

Das Opernangebot an den öffentlich getragenen Theatern beschränkt sich jedoch nicht auf diese 13 selbständigen Häuser. Hinzu kommen die Operaufführungen in den 16 Opernhäusern als Spielstätten städtischer Bühnen oder Staatstheater. In weiteren 54 Stadt- und Staatstheatern gibt es Opernangebote mit einem relevanten Anteil am Spielplan als eigene Sparte.

Beim Musicalangebot wird vor allem an die großen privaten Musicalveranstalter gedacht, allerdings gibt es auch bei öffentlich getragenen Theatern ein erhebliches Angebot an Musicalaufführungen. Von den insgesamt 150 Stadt- und Staatstheatern liegt bei 42 Theatern der Anteil der Musicalaufführungen über zehn Prozent des gesamten Spielplans. Hinzu kommen noch etwa 30 Theater mit einem entsprechenden Anteil an Operetten. Die

1,7 Millionen Musicalbesuche machen etwa 10 Prozent der Besuche von Theateraufführungen an öffentlich getragenen Theatern aus.

Trotz dieses bemerkenswerten Anteils von Musicalproduktionen in den öffentlich getragenen Theatern bleibt der Musicalmarkt eine Domäne der kulturwirtschaftlichen Unternehmen. Aber inzwischen ist hier die Liste der Pleiten und abgesetzten Produktionen länger als die der erfolgreichen Stücke. Mit der Insolvenz der *Stella Entertainment AG* im Frühsommer 2002, dem bis dahin größten Muscialbetreiber in Deutschland mit acht Musicals in sechs Städten und der Übernahme einiger Häuser die niederländische *Stage-Holding* ist hier der Markt sichtbar im Umbruch. Für eine Studie zur Organisations- und öffentlichen Finanzstruktur der deutschen Kulturlandschaft ist die nähere Betrachtung des privatwirtschaftlich getragenen Musicalmarktes nicht notwendig. Allerdings ist die öffentliche Hand – auch wenn dieser Teil des Musicalangebots nicht direkt durch die kommunale oder Landeskulturförderung mit finanziert wird – häufig in seine Finanzierung zum Beispiel über Ausfallbürgschaften, Steuererleichterungen, Grundstückerschließungen, Werbemaßnahmen etc. eingebunden und musste für manche Verluste pleitegegangener Musicalunternehmer eintreten wie beispielsweise in Bremen, Offenbach oder Stuttgart.

Zur öffentlich getragenen beziehungsweise geförderten Musiklandschaft in Deutschland gehören neben den verschiedenen Formen des Musiktheaters auch die Konzertangebote der selbständigen Kulturorchester. Als selbständige Kulturorchester werden in der Theaterstatistik diejenigen Klangkörper bezeichnet, die über einen eigenen Etat verfügen, bei denen der Rechtsträger entweder das Land, der Landkreis oder die Stadt ist. Sie werden zum Teil in direkter Trägerschaft als Einrichtung der Gemeinwesen oder in privater Rechtsform geführt. Von den öffentlich getragenen und finanzierten 48 Kulturorchestern in der Spielzeit 2002/2003 sind drei Einrichtungen des Landes und 19 der Gemeinden. Zwei waren als Stiftungen, sechs als GmbHs und 18 als e.V. geführt. (Angaben nach: Deutscher Bühnenverein 2004: 161ff., 184).

Zum Beispiel Museen

Gemeinsam mit den Theatern und den Musikeinrichtungen machen die Museen den größten Teil der öffentlich getragenen oder überwiegend öffentlich geförderten Kulturinstitute aus. In der Museumsstatistik für 2002 des *Instituts für Museumskunde* sind 6 059 Museen erfasst. Diese untergliedern sich in 2 773 Volkskunde- und Heimatmuseen, 604 Kunstmuseen, 268 Schloss- und Burgmuseen, 311 naturkundliche Museen und 720 naturwissenschaftlich und technische Museen sowie 383 historische und archäologische und 897 kulturgeschichtliche Spezialmuseen. Hinzu kommen noch 103 sonstige. (Staatliche Museen zu Berlin 2003: 22)⁷ Die Museen mit volks- und heimatkundlichem Sammelgut bilden knapp die Hälfte der Zahl der Museen, ihr Besucheranteil liegt allerdings lediglich bei 18 Prozent. Die Kunstmuseen mit einem nur unwesentlich kleinerem Besucheraufkommen machen nur etwa 10 Prozent der Einrichtungen aus.

Bei den Trägerschaften und den Rechtsformen dominieren die Einrichtungen in Form einer direkten Rechtsträgerschaft der lokalen Gebietskörperschaften mit 2 500 Museen und 490 in Form einer Landes- oder Bundeseinrichtung. Weitere 390 sind als andere

⁷ Im Folgenden stammen die Angaben, sofern nicht anders vermerkt, aus dieser jährlichen statistischen Erhebung.

Formen des öffentlichen Rechts organisiert. Bei den privaten Rechtsformen sind Vereine am häufigsten (knapp 1 500 Museen), es folgen Einzelpersonenunternehmen (505), Gesellschaften (GmbHs u.a.) und Genossenschaften (235) und Stiftungen privaten Rechts mit knapp 90. Als Mischformen von öffentlichen und privaten Rechtsformen und Rechtsträgerschaft, ohne dass dies genauer spezifiziert ist, werden knapp 350 Museen angeführt.

Die knapp 500 Museen in Trägerschaft des Bundes und der Länder, die lediglich einen Anteil von acht Prozent an der Gesamtzahl der Museen ausmachen, haben einen Anteil von knapp einem Viertel aller Museumsbesuche. Die Museen in Trägerschaft lokaler Gebietskörperschaften mit einem Anteil über 40 Prozent an der Zahl der Museen haben einen Besucheranteil von 27 Prozent. Zusammengenommen machen die knapp 3 400 Museen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform einen Anteil von knapp 56 Prozent an der Anzahl der Museen und von 70 Prozent der Museumsbesuche aus.

Bei den Museen in der Rechtsform einer GmbH sind dies neben Firmenmuseen großer Konzerne auch Museen in der Rechtsform einer GmbH, deren Unterhaltsträger die öffentliche Hand ist (beispielsweise das *Deutsche Historische Museum* in Berlin). Museen in der Trägerschaft einer Stiftung privaten Rechts sind vielfach Kunstmuseen, die von privaten Sammlern gestiftet wurden wie beispielsweise die *Kunsthalle* in Emden, aber auch öffentlich getragene Einrichtungen wie etwa in Frankfurt am Main das *Goethehaus*, *Frankfurter Goethe-Museums* und das *Städelsche Kunstinstitut*. Bei den Museen in der Rechtsform einer AG handelt es sich häufig um technische Museen wie das *Mercedes-Benz-AG-Museum* in Stuttgart und das *BMW-Museum* in München.

Eine Veränderung bei den Rechtsformen und Trägerstrukturen lässt sich anhand des Vergleichs mit der statistischen Erhebung früherer Jahre nicht belegen, da hier andere Kategorien zugrund gelegt worden waren. Aber auch wenn sich anhand der Museumsstatistik keine genaue Auskunft über die Veränderung der Rechtsform und Trägerschaft ablesen lässt, so zeigen doch die Entwicklungen der letzten Jahre, dass gerade im Bereich der Museen und hier vor allem der Kunstmuseen eine Verschiebung hin zu mehr gemischten Trägerschaften von öffentlicher Hand und Privatpersonen, zum Beispiel in der Rechtsform der Stiftungen stattfinden. Immer öfter stellen Privatsammler unter besonderen Bedingungen wie der Bereitstellung von dafür vorgesehenen Neu- und Ausbauten ihre Sammlung der Stadt kostenlos oder begünstigt zur Verfügung, wofür dann oft Rechtsformen für einer Private-Public-Partnership vereinbart werden. Diese Entwicklung wird z.T. auch sehr kritisch betrachtet, da hierbei die Gestaltungsmöglichkeiten öffentlicher Kulturpolitik zunehmend eingeschränkt werden, wie es beispielsweise in den Diskussionen um die Flick-Collection in Berlin thematisiert wurde.

Zum Beispiel bildende Kunst

Den Kern der Institutionen im Bereich der bildenden Kunst bilden die oben erwähnten über 600 Kunstmuseen. Von ähnlicher Bedeutung sind die Ausstellungshallen oder Ausstellungshäuser. Diese unterscheiden sich von Museen dadurch, dass sie keine eigenen Sammlungen besitzen. In die statistische Erhebung des *Instituts für Museumskunde* werden sie einbezogen, wenn sie öffentlich zugänglich und nicht reine Verkaufsausstellungen sind. In der Erhebung für 2002 sind 488 Ausstellungshäuser erfasst. Davon sind 33 Einrichtungen des Bundes und der Länder und 226 von lokalen Gebietskörperschaften jeweils in öffentlicher Rechtsform. Weitere 21 Ausstellungshallen

haben eine andere öffentliche Rechtsform. Ausstellungshallen in privaten Rechtsformen haben einen Anteil von etwa 40 Prozent, dabei dominiert die Rechtsform des Vereins mit 156 Häusern, gefolgt von Gesellschaften und Genossenschaften (27) und Personenunternehmen (12) sowie privaten Stiftungen (4). Neun Ausstellungshallen werden in gemischter öffentlich-privater Trägerschaft und Rechtsform geführt.

Einen weiteren wichtigen Faktor im Bereich der bildenden Kunst bilden die Kunstvereine. Bei ihnen handelt es sich um die älteste Form öffentlicher Kunstvermittlung, die im frühen 19. Jahrhundert bereits Kunstaussstellungen organisierten, als noch wenige fürstliche Gemäldesammlungen öffentlich zugänglich waren und es noch keine kommunal getragenen Kunstmuseen gab. Auch wenn seither durch die große Zahl von Kunstmuseen und Ausstellungshäuser die Angebote von bildender Kunst in der Stadt erheblich gewachsen sind, haben die Kunstvereine noch immer eine wichtige Rolle in der Kunstvermittlung in der Stadt. Zum größten Teil verfügen sie über eigene Häuser für ihre Ausstellungen. Gegenwärtig gibt es in Deutschland etwa 300 aktive Kunstvereine (Stand Nov. 2004). 231 davon sind in der *Arbeitsgemeinschaft Deutscher Kunstvereine (AdKv)* organisiert. In der Regel haben sie die Rechtsform des Vereins, finanzieren sich durch Mitgliedsbeiträge und werden in unterschiedlichem Umfang von der kommunalen Kulturpolitik gefördert. Die Spanne zwischen dem »dörflichen Kleinverein mit 50 Mitgliedern bis zum kunsthallenähnlichen international operierenden Ausstellungshaus mit 6-8000 Mitgliedern wie in Düsseldorf oder Stuttgart ... und von regional orientierter, ehrenamtlicher Basis-Arbeit bis zu einer aufwändig kuratierten Ausstellungspolitik, die sich an der Debatte zwischen New York und London orientiert« ist dabei erheblich (Berg 2004: 3). Zu den öffentlichen Einrichtungen im Bereich der bildenden Kunst gehören auch die kommunalen Arthotheken (Klempin 1998a).

An der Schnittstelle von Kunst und Markt sind die Galerien angesiedelt (Krips/Fesel 2001). Der Begriff »Galerie« meint im weiteren Sinne Räume für die Präsentation von Kunst wie etwa bei den Nationalgalerien in Berlin in Trägerschaft der *Stiftung Preußischer Kulturbesitz*; im engeren, heute gebräuchlichen Sinn werden darunter privatwirtschaftlich arbeitenden Einrichtungen verstanden. Sie sind damit dem Bereich Kulturwirtschaft zuzurechnen, spielen in erster Linie eine Rolle in Verkauf und Vermittlung von Werken bildender Künstler sowie bei deren Betreuung und nehmen damit in der Bildenden Kunst eine ähnliche Rolle wie die Verlage in der Literaturlandschaft ein. Nach Angaben des *Bundesverband deutscher Galerien (BVDG)* sind gegenwärtig in Deutschland etwa 600 Galerien tätig, von denen ca. 330 im BVDG (www.bvdg.de) organisiert sind. In der überwiegenden Mehrzahl sind die Galerien als Personengesellschaften (Einzelunternehmer) organisiert.⁸ Öffentliche Förderung z.B. als Absatzförderung oder zur Präsentation auf ausländischen Kunstmärkten ist Sache der Wirtschaftsressorts.

Zum Beispiel Literatur

Literaturförderung⁹ in Deutschland findet in einem großen Umfang durch Preise und Stipendien statt (Produktionsförderung), die wiederum zu einem Großteil von Stiftungen

⁸ Auskunft durch den BVDG v. Nov. 2004.

⁹ Eine Erhebung bei Bund und Ländern von Sonja Vandenrath in Anlehnung an die Matrix der KMK (1997), eingegrenzt auf die zeitgenössische Literaturförderung (Autorenförderung, literarische Vermittlung, Druckkostenzuschüsse), ergab für das Jahr 2002 einen Betrag von

und ähnlichen Einrichtungen finanziert werden. Bei der Vermittlungsförderung ist der Anteil des öffentlichen Engagements größer, wobei in erster Linie die Bibliotheken zu nennen sind. Diese werden als Einrichtungen vorgehalten und haben vielfältige Aufgaben, können also nicht allein der Literaturvermittlung zugerechnet werden.

Die Bibliotheksstatistik weist für das Jahr 2003 eine Gesamtzahl von 10 577 Öffentlichen Bibliotheken aus.

Einrichtungen, die sich der Literaturförderung im engeren Sinne verschrieben haben, sind die *Literaturhäuser*. Der Begriff Literaturhäuser ist nicht geschützt, Einrichtungen, die sich Literaturhäuser nennen bzw. Häuser sind, in denen Literatur gepflegt wird, zeugen von gewachsener Vielfalt.¹⁰ Ein Netzwerk von sechs Häusern in den großen deutschen Städte, in Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main und Stuttgart betreibt seit einiger Zeit ein gemeinsames Portal im Internet (www.literaturhaeuser.de). Als Kultureinrichtungen sind sie eine eher junge Gattung und in der Regel als Verein oder Stiftung organisiert und mischfinanziert.¹¹

Das älteste ist das Literaturhaus Berlin, 1986 vom damaligen Senat initiiert und weiterhin mit ca. 80 % des jährlichen Etats bezuschusst, bei dem die restlichen Einnahmen aus Eintrittsgeldern (2%), Vermietungen (5%), von Unternehmen (4%), Stiftungen (8%) und vom Förderverein bzw. aus Spenden (1%) stammen. Das 1987 in Hamburg gegründete spiegelt das stärker ausgeprägte bürgerschaftlichen Engagement der Hansestadt wider (städtischer Zuschuß 31 %, Eintrittsgelder 5%, Vermietungen 24%, Gastronomie 40%, Unternehmen 18%, Stiftungen 3%, Spenden, Mitgliedsbeiträge 6%) (Vandenrath 2002)¹² und gilt als Modell für die weiteren Gründungen, deren Budgethöhe 200 000 bis 1,2 Mio. Euro beträgt.

Darüber hinaus gibt es das auf Landesebene tätige Literaturhaus Schleswig-Holstein e.V. Es wird vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes institutionell gefördert und erhält von der Landeshauptstadt Kiel einen Verwaltungskostenzuschuss. In Magdeburg ist das Literaturhaus eine Einrichtung des Kulturamtes der Landeshauptstadt und befindet sich in unmittelbarer Nachbarschaft zur Stadtteilbibliothek.

Weitere Einrichtungen der Literaturvermittlung und -förderung in der Bundesrepublik sind Literaturwerkstätten und Literaturbüros, die neben der Durchführung von Veranstaltungen

12,8 Mio. Euro. Dies macht einen Anteil von 0,27% an der Kulturförderung aus (gemessen an den Zahlen in Söndermann 2004).

10 Eine Liste mit »Literaturhäusern« findet sich in Uschtrin 2001. Auszüge online im Internet: <http://www.uschtrin.de/litbueros.html#buch>. Hier sind auch Häuser aufgelistet, die als ehemalige Wohnhäuser eines Literaten eher Museumscharakter haben, daneben aber auch Lesungen zeitgenössischer Autoren veranstalten.

11 Die im Netzwerk zusammengeschlossenen Literaturhäuser haben alle die Rechtsform des Vereins (Ausnahme München: Stiftung), Mitgliedschaft sind offen (Ausnahme Berlin: nur kulturelle Vereinigungen).

12 Eine Dissertation der Autorin zum Thema private Literaturförderung befindet sich im Bewertungsverfahren, die Ergebnisse werden voraussichtlich Anfang 2005 zugänglich sein.

auch die Koordinierung und Vernetzung literarischer Aktivitäten in einer Region sowie die Information und Beratung von Autoren zu ihren Arbeitsschwerpunkten zählen.¹³

Zum Beispiel Kulturelle Bildung

Kulturelle Bildung ist ein weites Feld, das sich auf viele, teilweise höchst unterschiedliche Einrichtungen verteilt. Grenzt man sie auf den Bereich der Kinder- und Jugendbildung ein, so sind hier selbstverständlich in erster Linie die Schulen zu nennen, die im Rahmen unserer Betrachtungen jedoch keine Berücksichtigung finden. Daneben wird ein Teil der kulturellen Bildung von den Volkshochschulen abgedeckt. Da die Statistik die infrage kommende Bereiche jedoch nur differenziert zwischen »Politik – Gesellschaft – Umwelt« und »Kultur – Gestalten« (neben den übrigen Stoffgebieten von Gesundheit über Sprachen und Schulabschlüsse), werden diese hier nicht weiter behandelt.

Die finanzielle Situation und die Trägerstruktur der *Musikschulen* ist durch die jährliche Statistik des Verbands der Musikschulen (VdM) gut dokumentiert. Diese wird seit 1966 (Jahresbericht 1966) regelmäßig systematisch erstellt. Die für 2003 verzeichnet¹⁴ nach stetigem Anstieg bis 1991 mit 931, einem Höchststand im Jahr 1995 mit 1006 und seitdem leichtem Rückgang für das Jahr 2004 eine Anzahl von 946 Einrichtungen (Statistisches Jahrbuch der Musikschulen in Deutschland 2004: 7). Wie in den vergangenen Jahren seien »Stagnationen und Rückläufigkeiten gerade in kostenintensiven Bereichen« zu verzeichnen (ebd.: 5).

Der VdM fordert die öffentliche Förderung und Gemeinnützigkeit aller Musikschulen und schließt kommerziell arbeitende aus (s. hierzu auch Deutscher Städtetag 1999). 66% der Einrichtungen befinden sich in kommunaler Trägerschaft, 32% sind e.V.s, der Rest hat andere Rechtsformen, etwa als Stiftung oder gemeinnützige GmbH (Statistisches Jahrbuch der Musikschulen in Deutschland 2004: 10f.), wobei auch die Einrichtungen in freier Trägerschaft von den Kommunen gefördert werden. Insgesamt beträgt der Anteil der Öffentlichen Mittel an den Einnahmen 54,12% (= 407 Mio. Euro). Der Anteil der Einnahmen aus Unterrichtsgebühren beträgt 44,34%. Die Anteile sind seit 1999 relativ stabil geblieben, nachdem erstere von Anfang der 90er Jahre bis 1993 zunächst auf über 60% angestiegen und in den Folgejahren kontinuierlich gesunken waren (ebd.:34f.).

Jugendkunstschulen als Einrichtungen der außerschulischen Kinder- und Jugendbildungsarbeit können auf eine mittlerweile über 30jährige Geschichte zurückblicken. Die ersten wurden Ende der 60er Jahre in NRW gegründet. Eine Bestandsaufnahme von 1991 (von Kathen/ Vermeulen 1992) verzeichnete 200, die kürzlich erschienene Neuauflage (Eickhoff 2003a) rund 400 Einrichtungen, die der Sparte der »Jugendkunstschulen und kulturpädagogischen Einrichtungen« (so der Selbstbezeichnung des Bundesverbandes bjke) zuzurechnen sind und damit eine Vielfalt von ästhetischer Frühförderung über Hochbegabtenförderung bis hin zur Arbeit im benachteiligten Stadtteil abbilden und deren Angebote von rund einer halben Million Kindern und Jugendlichen bundesweit jährlich genutzt werden (Eickhoff 2003b).

13 Zu bedenken ist hier, daß das literarische Leben ebenfalls stark durch Literarische Gesellschaften etc. geprägt ist, von denen etwa das Literaturbuch 1993/94 über 250 verzeichnet (Niederländer 1994).

14 Ohne Berlin, da der Landesverband zum Zeitpunkt der Erhebung nicht Mitglied im Bundesverband war.

Die im Jahre 1967 vom Arbeitskreis der Landesarbeitsgemeinschaft für kulturelle Jugendbildung herausgegebenen Denkschrift »Jugendkunstschulen in Nordrhein-Westfalen« – viele Einrichtungen verzichteten auch bewusst auf den Namen(sbestandteil) »Schule«, um den außerschulischen Charakter zu betonen – bezeichnet als Besonderheiten des kulturpädagogischen Konzepts zum einen die »Öffnung für alle künstlerischen Medien im Gegensatz etwa zu den bestehenden Musikschulen« wie die Öffnung für breitere Schichten der Bevölkerung (Eickhoff 2003a: 92).

Vielfältig ist auch die Trägerstruktur. In NRW etwa sind von den über 60 Einrichtungen (die überwiegend in der Landesarbeitsgemeinschaft organisiert sind) elf von einer Kommune getragen. Jedoch werden auch die meisten Einrichtungen in freier Trägerschaft durch kommunale Mittel (mit-)finanziert. 40 Einrichtungen (Gesamtförderung rd. 675 000 Euro) werden auch aus Landesmitteln gefördert. Bei diesen Einrichtungen beträgt der Anteil der kommunalen Förderung im Durchschnitt 45% (Eickhoff 200a: 93). Der Anteil der Teilnehmerbeiträge an der Finanzierung ist mit knapp 30% (Landesdurchschnitt) gegenüber der letzten Erhebung 1992/1993 mit 18,7% stark angestiegen (ebd.). Zusätzlich zu den direkten Zuschüssen fördert das Land durch Projektsonderförderungen.

Jugendkulturpreise und -wettbewerbe werden auch von anderen Ländern ausgeschrieben (ebd.: 165f.), ansonsten ist die Trägerschaft und Finanzierung in den Ländern höchst unterschiedlich, so fördert Bayern diesen Bereich fast gar nicht, Berlin ist führend in der Kooperation von schulischer und außerschulischer Bildung und das Saarland hat für das Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft seit 1990 eine eigene Richtlinie zur Förderung der Kunstschulen (ebd.: 108).

Insgesamt muss jedoch festgehalten werden, dass ein Großteil der öffentlichen Förderungen nicht aus den Kulturetats, sondern aus denen für Jugendarbeit oder Schulen stammt.

Zum Beispiel Soziokultur

Die Bundesvereinigung Soziokultureller Zentren führt seit 1994 in zweijährigem Rhythmus eine Umfrage bei *Soziokulturellen Zentren* durch, die auch die Fragen nach der Trägerschaft bzw. Rechtsform und zur Finanzierung umfasst (Spieckermann 2004). Bei der Auswertung wird der Vergleichbarkeit halber so verfahren, dass die Daten aus den Zeitreihen auf die jeweilige Gesamtzahl der im Erhebungsjahr ermittelten Einrichtungen hochgerechnet werden. Für 2002 wurden 440 Einrichtungen angeschrieben, von denen 199 antworteten. Danach verteilt sich die Trägerschaft folgendermaßen: 179 sind eingetragene Vereine (90 Prozent), vier GmbHs (2 Prozent), zwölf in kommunaler (6 Prozent) und fünf in sonstiger Trägerschaft (3 Prozent) (ebd.: 46).

»Die untersuchten Soziokulturellen Zentren finanzieren sich hauptsächlich aus Zuwendungen der Städte und Gemeinden (23,8 Mio. €), der Länder (11,4 Mio. €) und der *Bundesanstalt für Arbeit* (5,4 Mio. €) sowie zu einem erheblichen Teil durch eigenerwirtschaftete Mittel (36 Mio. €). Dieser Finanzierungspool wird in geringem Umfang durch Zuwendungen seitens der Europäischen Union (0,17 Mio. €), des Bundes (0,69 Mio. €) und durch Förderungen von Stiftungen und Fonds ergänzt (2,09 Mio. €). Die verfügbaren Mittel der untersuchten Zentren – Zuschüsse, Sponsorengelder und eigene Einnahmen – beliefen sich 2002 insgesamt auf über 80 Millionen Euro.« (Spieckermann 2004: 59)

»Bei differenzierter Betrachtung der öffentlicher Förderung fällt auf, dass die institutionelle Förderung um knapp 6,1 Mio. Euro (11,2 %) und die zweckgebundene Förderung für Baumaßnahmen und Investitionen um 5,3 Mio. Euro (54,0 %) zugenommen haben, sich allerdings die zweckgebundene Förderung für Personal (vor allem Mittel der *Bundesanstalt für Arbeit*) und kulturelle Projektförderung um 7,9 Mio. Euro (24,3 %) reduziert haben.

Speziell im Bereich der Personalkostenförderung wird sich – bezieht man die aktuelle Diskussion um Reformmaßnahmen hinsichtlich der *Bundesanstalt für Arbeit* und ihrer Förderinstrumentarien ein – dieser Trend vermutlich in den nächsten Jahren fortsetzen.

Einnahmen im Bereich Sponsoring verzeichnen zwar seit 1996 mit 74,5 Prozent die mit weitem Abstand größten Zuwachsraten, fallen aber aufgrund der geringen absoluten Höhe (2,4 Mio. Euro in 2002) kaum ins Gewicht.« (Spieckermann 2004: 62)

Abhängig von den gewachsenen Landesstrukturen (s. dazu Institut für Kulturpolitik 2004) sind auch *Kultur- und Bürgerhäuser* zu den Soziokulturellen Zentren zu zählen bzw. zählen sich selbst hierzu und sind Mitglieder in den Landesarbeitsgemeinschaften. In Nordrhein-Westfalen etwa befinden sich die Kultur- und Bürgerhäuser vornehmlich in kommunaler Trägerschaft¹⁵. In den neuen Ländern ist aus dem ehemals hohen Bestand an in öffentlicher und (volkseigener) Werksträgerschaft befindlichen Häusern nach 1990 nach einer Schrumpfungphase ein großer Teil in privater Trägerschaft (meist als Soziokulturelle Zentren) übergegangen. Nur wenige Häuser sind kommunal geführt.

Kultur ist in vielen Häusern jedoch nicht der Schwerpunkt der Arbeit. Auch die im Verband für sozial-kulturelle Arbeit e.V. organisierten Einrichtungen, teilweise aus der Tradition der Quäker, haben ihren Schwerpunkt als Nachbarschaftshäuser eher in der Stadtteil- und Sozialarbeit. Entsprechend der Arbeitsschwerpunkte kommen neben den Kulturretats in der Regel eher andere Ressorts als Zuschussgeber infrage: Jugendplan oder Sozialverwaltung. Landeszuschüsse in den laufenden Betrieb sind unüblich, bei den letzten Neugründungen waren jedoch Anschubfinanzierungen oder Liegenschaftsüberlassungen seitens des Landes üblich.

Zum Beispiel Kulturelles Erbe

Das *Archivwesen* in Deutschland ist geprägt von öffentlichen Staats- und Kommunalarchiven. Es ist in Bundes- und Ländergesetzen geregelt. Angaben über die staatlichen Archive des Bundes und der Länder werden vom Bundesarchiv aufgrund einer Umfrage zusammengestellt und im Statistischen Jahrbuch veröffentlicht. Die Auflistung vom 31.12.2002 weist für die zwölf Standorte der Bundesarchive sowie 60 der Länder u.a. Benutzungstage und Umfang, jedoch keine Ausgaben aus (Statistisches Bundesamt 2003: 420).¹⁶ Von den Kommunen verfügen fast alle über 50 000 Einwohner über ein Archiv (Klempin 1998b: 195). Nach diesen Daten (Stand 1994) liegt der Anteil der Ausgaben an den städtischen Verwaltungshaushalten 0,04 bis 12,36 %, meist jedoch in der Spanne von 0,5 bis 3% (ebd.: 213f.).

15 Vornehmlich als Eigenbetriebe, teilweise Regiebetriebe, städtische GmbHs sind eher selten. Drei Einrichtungen sind getragen von Bürgerstiftungen (davon eine ab Januar 2005, z.Zt. in Umwandlung).

16 Hanacek (2000) weist eine weit größere Anzahl sowohl für den Bund als auch für die Länder aus.

Neben diesen öffentlichen Archiven gibt es die von jedem größeren Unternehmen unterhaltenen Firmenarchive (s. www.wirtschaftsarchive.de), Kirchenarchive sowie einige Spezialarchive, die von Stiftungen getragen werden (z.B. die Archive der parteinahen Stiftungen) oder aus bürgerschaftlichem Engagement entstanden sind und mischfinanziert sind.¹⁷

Die Anzahl der *Denkmalobjekte* (einschließlich »Einzeldenkmäler, städtebauliche Ensembles und Quartiere«) in Deutschland wird auf etwa 1 Mio. geschätzt (Deutsches Nationalkomitee 2004: 8.1). »Denkmalschutz und Denkmalpflege in Deutschland (werden) stark vom bürgerschaftlichem (!) Engagement getragen« (Deutsches Nationalkomitee 2004: 1.1, s.a. Kiesow 2000). Dem trägt die Gesetzgebung des Bundes und der Länder Rechnung, die »eine ressortübergreifende Zusammenarbeit der für die Erhaltung des baulichen Erbes verantwortlichen Stellen« vorsieht. (Deutsches Nationalkomitee 2004)

Denkmalschutz fällt zuvörderst in die Kompetenz der Länder¹⁸, die für Erlass und Vollzug der Denkmalschutzgesetze (gemeinsam mit den entsprechend dem je nach Landesverfassung gestuften Verwaltungsaufbau zuständigen Fachbehörden) verantwortlich sind. Daneben werden Denkmalschutz und Denkmalpflege von zahlreichen öffentlichen und privaten Stiftungen sowie von Denkmalvereinen und Initiativen betrieben und gefördert.

1.3 Organisations- und Trägerschaftsformen in den Vergleichsländern

Von den befragten Fachleuten wurden häufig vertretene bzw. »typische« Rechts- und Trägerschaftsformen ausgewählter Kultureinrichtungen im jeweiligen Land genannt, bei denen eine öffentliche Förderung prinzipiell möglich ist. Die Tabelle 2 auf der folgenden Seite fasst die Ergebnisse unter Berücksichtigung auch der deutschen Situation zusammen. Bezogen auf einzelne Einrichtungen bzw. Sparten ergibt sich dabei folgendes Bild:

- Während in Deutschland und Österreich im Bereich *Theater- und Konzertleben* noch immer öffentliche Einrichtungen als Regie- bzw. Eigenbetriebe (Typ S) überwiegen, allerdings mit einem deutlichen Trend in Richtung auf rechtsfähige Gesellschaften (QS), finden sich andere, auch private Modelle vor allem im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden, eingeschränkt ebenso in der Schweiz (Konzertangebote). Tanztheater ähnelt in den Vergleichsländern eher den Strukturen bei Privattheatern, während sich bei Musicalhäusern nur in Deutschland (mit einzelnen Beispielen für PPP) und Österreich (öffentliche Regiebetriebe) Abweichungen vom eher privat-kommerziellen Zuschnitt dieser Einrichtungen ergeben.

17 So verzeichnet etwa der Literatur-Atlas NRW von 1992 allein für den Bereich Literatur 30 Archive, die teils Bibliotheken oder Universitäten zugeordnet sind, jedoch auch einige in freier Trägerschaft.

18 »Der Bund hat hier im Wesentlichen nur eine Mitfinanzierungskompetenz aus der Natur der Sache bei der Erhaltung und Restaurierung von national wertvollen Kulturdenkmälern oder aufgrund spezieller Rechtsvorschriften, wie z.B. dem Einigungsvertrag ...« (Deutsches Nationalkomitee 2004: 3.1.1)

Neben den BKM-Programmen sind hier noch die Städtebauförderung, das von 1984 bis 1998 mit rd. 186 Mio. Euro vom BMBF geförderte Programm »Forschung für die Denkmalerhaltung« sowie die Steuervergünstigungen für Denkmaleigentümer zu erwähnen.

- Ähnlich sieht es im Bereich der *Bildenden Kunst* aus, wobei neben Deutschland und Österreich auch in der Schweiz noch viele kommunale bzw. von Ländern bzw. Kantonen getragene Kunstmuseen als Regiebetriebe organisiert sind, ohne dass dies im Alltag ihre Außenwirkung entscheidend prägt. In den Niederlanden wird hier die Rechtsform der öffentlich getragenen Stiftung vorgezogen, während in England sowie zunehmend auch in Deutschland und in der Schweiz Erfahrungen mit Public-Private-Partnerships gesammelt werden. Allerdings: »Zürich als Wiege des DADA hat (dafür) seit wenigen Tagen ein neues Museum. Es wird von der Stadt Zürich (Infrastruktur) und von der Uhrenfirma Swatch (operativer Betrieb) finanziert. Der Fall wird als ideales PPP beschrieben. Niemand weiß jedoch, was passiert, wenn Swatch nach 5 Jahren – so lang laufen die Verträge – wieder aussteigt.« (Weckerle/CH-LP = schweizerisches Länderprofil im Anhang, Frage 1.1)
- Ganz anders dagegen der Bereich *Literatur*: Bibliotheken bleiben noch relativ fest in kommunaler Hand, und dies in allen Vergleichsländern. Das Modell städtischer Literaturhäuser ist nicht in allen Ländern gleichermaßen entwickelt und hier sind auch private oder Mischformen häufiger zu finden.
- Eine große Vielfalt von Trägerschaften, besonders ausgeprägt in Deutschland und in England, bietet der Sektor *Kulturelle und Erwachsenenbildung*. In den Niederlanden überwiegen dagegen erneut die quasi-staatlichen Trägerformen, während in der Schweiz und Österreich diverse Formen privaten Engagements (einschließlich Kirchen und andere Organisationen) typischer sind.
- Für die *Soziokultur* ist vor allem das Engagement in unterschiedlichen Trägerformen interessant, das hier – anders als bei den künstlerischen Institutionen im engeren Sinne – im Vereinigten Königreich von Seiten der Öffentlichen Hand gezeigt wird. Darüber hinaus kann generell für das UK-Fördersystem eine schon traditionelle Nähe zu den so genannt »Community Arts« (mit Schwerpunkt bei den Einwandererkulturen) konstatiert werden, was sich z.B. in den großen Förderagenturen (Arts Councils) mit eigenen Programmen niederschlägt. In den Niederlanden und teilweise auch in Deutschland ist dagegen gerade diese Orientierung bisher kein flächendeckender Schwerpunkt der öffentlichen Kulturförderung, während »jugendkulturelle« Aktivitäten mit unterschiedlichen, auch privaten Rechts- und Trägerformen zumindest in den größeren Städten der deutschsprachigen Länder typisch sind.
- Einrichtungen und Objekte, die dem Bereich *Kulturelles Erbe* zuzuordnen sind, bieten, wie die Kulturelle Bildung, erneut eine große Vielfalt öffentlicher und zivilgesellschaftlicher Trägerformen und zwar, mit Ausnahme der Niederlande, auch in der Form von PPP. Privates Engagement in der Denkmalpflege bildet sicher zahlenmäßig den Schwerpunkt und wird vor allem in Deutschland, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich primär durch Steuervorteile unterstützt.

Tabelle 2: Typische Trägerschaftsformen in den Vergleichsländern

Sparten/ Bereiche	Einrichtungen / Betriebe	Typische Trägerschaftsformen (Erläuterung vgl. unten)				
		S	QS	PPP	Z	IP
1. Darstellende Kunst/ Tanz	öffentl. getragene Sprechtheater	A, CH, D	NL, D, UK		UK	
	Private u. Freie Theater		(UK)	UK	A, CH, D, NL, UK	A, CH, D, NL
	Tanzhäuser und Tanztruppen		D, NL, UK	D	A, CH, NL, UK	A, CH, D, NL
2. Musik	Musiktheater (Oper/-ette)	A, CH, D	D, NL, UK		NL, UK	
	Konzerthallen	D, UK	A, D, UK	UK	CH, NL, UK	
	Sinfonieorchester	D	A, D, NL, UK	UK	CH, UK	
	Musicalhäuser	A		D	CH, D, NL, UK	NL
3. Bildende Kunst	Kunstmuseen	A, CH, D	NL, UK	CH, D, UK	CH, UK	UK
	Galerien		UK	UK	CH, UK	A, CH, D, NL, UK
	Kunstvereine		NL		A, CH, D, UK	
	Ausstellungshallen	A, D	D, NL	D, UK	CH, UK	
4. Literatur	Bibliotheken	A, CH, D, NL, UK	NL, UK		CH, UK	
	Literaturhäuser		A, D, NL	CH, D	UK	
5. Kulturelle u. Erwachsene nbildung	Volkshochschulen	D, UK	NL, UK	CH,	A, CH, D, UK	
	Musikschulen	D	A, CH, D, NL, UK	A, D	UK	CH, UK
	(Jugend-)Kunstschulen		NL, D, UK		D, NL	CH, D, UK
6. Soziokultur (vgl. Anmerkung zu NL!)	Soziokulturelle Zentren	CH, UK	UK	A, D, UK	D	
	Kulturhäuser / -läden / Bürgerhäuser	UK	D, UK	A, D, UK	CH, D, (NL) UK	UK
7. Kulturelles Erbe	Museen (nicht 3.1)	CH, D	NL, UK	D, UK	(A), CH, UK	(A), D, UK
	Archive	A, CH, D, NL, UK	UK		CH, UK	D
	Öftl. gef. Denkmalobjekte (z.B. Schlösser)	CH, D, NL, UK	A, D, UK	A, CH, D, UK	NL, UK	D, NL, UK
GESAMT (Anzahl Nennungen)	A = Österreich: 25	7	5	4	5	4
	CH = Schweiz: 31	7	1	4	14	5
	D = Deutschland: 47	12	11	10	7	7
	NL = Niederlande: 29	3	13	-	8	5
	UK = Ver. Königreich: 59	7	16	10	19	7
SUMME	Alle Nennungen (191 = 100%)	36 (18,9%)	46 (24,1%)	28 (14,7%)	53 (27,7%)	28 (14,7%)

Rechts- und Organisationsformen:

S = Öffentlich-rechtl. Organisationstypen innerhalb der staatl./kommunalen Verwaltung ohne eigene Rechtspersönlichkeit

QS = De facto öffentliche Organisationstypen außerhalb der staatlichen Verwaltung mit eigener Rechtspersönlichkeit (z.B. kommunale GmbHs)

PPP = Partnerschaften zwischen Staat, Wirtschaft und/oder Zivilgesellschaft (hier z.B. auch kirchlich getragene Einrichtungen)

Z = Privatrechtliche Organisationsstrukturen (z.B. Vereine, GmbHs ohne mehrheitlich öffentliche Eigentümer)

IP = Einzelpersonen als Träger von Angeboten ohne gesellschaftsrechtliche Struktur

() = Eingeschränkte Relevanz bzw. Ergänzungen des Redaktionsteams

Anmerkung der Expertin zu »Soziokultur« in den Niederlanden:

»Soziokultur ist eine Kategorie, die durch den gesellschaftspolitischen Anspruch an alle anderen Kunstsparten bereits erfüllt wird. Es gibt (dafür) keine eigenen öffentlichen Stiftungen, die zur Kulturpolitik gehören.«

1.4 *Fazit*

Der Weg von eher starren, behördlichen Strukturen hin zu flexibleren, häufig auch in den Inhalten ihrer Arbeit stärker autonomen Rechts- und Trägerformen wie Eigenbetrieben, GmbHs und Stiftungen ist sowohl im europäischen Kontext als auch in Deutschland festzustellen. In einzelnen Vergleichsländern wie etwa den Niederlanden ist dieser Prozess schon weitgehend abgeschlossen. Im Theater- und Musikbereich, dessen Einrichtungen unter großem Kostendruck zu leiden haben, sowie in der Soziokultur geschieht dies rascher als z.B. bei Bibliotheken, Museen oder Archiven. Für Museen können Gemeinschaftsunternehmen öffentlicher und privater bzw. zivilgesellschaftlicher Träger als Trend ausgemacht werden. Eine »Privatisierung« im strengen Wortsinne findet dagegen kaum statt. Lediglich im Vereinigten Königreich ist sie schon vor längerer Zeit erfolgt. Man kann sogar Anzeichen dafür erkennen, dass sich der indirekte Einfluss staatlicher und kommunaler Stellen auf Kulturbetriebe – z.B. über die Finanzkontrolle, mithilfe budgetorientierter Planungsverfahren (NL) oder über andere Steuerungsformen – inzwischen wieder verstärkt hat.

Als Tendenz ist festzuhalten, dass sich das Prinzip des »kulturellen Trägerpluralismus« immer mehr durchsetzt und dazu führt, dass sich auch die spezifischen Organisationskulturen und Handlungslogiken in den Sektoren Markt, Staat und Zivilgesellschaft verstärkt durchmischen. Bei solchen Veränderungen darf allerdings nicht übersehen werden, dass gerade künstlerische Betriebe in ihrer Arbeit und Ausstrahlung oft weniger durch die Art der Trägerschaft oder Organisation als durch die Persönlichkeiten an ihrer Spitze geprägt werden.

2 Modernisierung öffentlich finanzierter Kultureinrichtungen und der Kulturförderung

In der Leistungsbeschreibung zu dem vorliegenden Gutachten ist als Aufgabe formuliert, eine »Darstellung der Formen der Trägerschaften und Finanzierungen kultureller Einrichtungen« vorzunehmen, die die »laufenden und abgeschlossenen Veränderungsprozesse« berücksichtigt. Gemeint sind damit Reformmaßnahmen, die weniger den Inhalt (also das Angebot) als die Struktur der Kultureinrichtungen betreffen. Die erwartete Tiefendimension der Analyse (unterschieden nach Sparten, öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Trägerschaften sowie Partnerschaftsformen) ist indes aufgrund der Datenlage nur bedingt zu leisten. Es gibt zwar viele Fachbeiträge zu Fragen der Modernisierung der kulturellen Infrastruktur, aber keine empirischen Untersuchungen, die den Modernisierungsstand in der erwünschten Differenziertheit und Vollständigkeit beschreiben. Insofern ist das folgende Kapitel als Situationsbericht zu lesen, in dem die Auswertung vorliegender Kenntnisse ergänzt wird durch Einschätzungen der Autoren und der externen Experten.

2.1 Relevanz von »Kulturverwaltungsreformen« für kulturelle Einrichtungen

Bei aller Verschiedenheit, die die drei erstgenannten Organisationstypen aufweisen, sind die Organisationskulturen und -routinen und die damit verbundenen Probleme der meisten kulturellen Einrichtungen doch sehr ähnlich, soweit sie in den Kontext der Öffentlichen Verwaltungen eingebunden sind bzw. aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, weil sie an die Auflagen des Arbeits- und Haushaltsrechts gebunden bleiben. Die Restriktionen, die daraus für die Wirtschaftlichkeit und Handlungsfähigkeit der Einrichtungen erwachsen, sind seit den 1980er Jahren europaweit und international Gegenstand der so genannt Verwaltungsreform (»new public management«), die auch in Deutschland vor über zehn Jahren mit großer Emphase und großem Eifer vor allem in den Kommunen eingeführt wurde. Im Vordergrund stand dabei zunächst der Umbau der Verwaltungen und öffentlichen Betriebe zu modernen Dienstleistungsunternehmen, der zu mehr Effektivität, Bürgernähe und – mittelfristig – auch zu Kosteneinsparungen führen sollte. Das so genannt »Tilburger Modell« (Schrijvers 1995) und die »dezentrale Ressourcenverantwortung« (Richter 1995) sind als Stichworte für die damit verbundene Modernisierungsabsicht zu nennen. Die Kommunen waren im Prozess der Verwaltungsreform gegenüber Bund und Ländern bisher am aktivsten.¹⁹

2.2 Stand der »Modernisierung«

Bislang gibt es noch keine systematische Evaluation dieser Reformbemühungen, so dass über den aktuellen Stand der Reformen und ihre Wirksamkeit noch keine verlässlichen Daten referiert werden können. Allerdings gab es bereits Untersuchungen der Kulturpolitischen Gesellschaft, für die das Nürnberger Institut für soziale und kulturelle Arbeit in den Jahren 1996 und 1998/99 schriftliche Befragungen bei den

¹⁹ Hierzu hat das Institut für Kulturpolitik (IfK) der Kulturpolitischen Gesellschaft zwei vom BMBF geförderte Projekte durchgeführt, die dokumentiert sind in Wagner 1998 und Kordfelder/Sievers 2002.

Kulturdezernenten/-referenten in den 384 deutschen Kommunen über 30 000 Einwohner durchgeführt hat, in denen die gemachten Erfahrungen erhoben und ausgewertet worden sind (Oertel/Röbke 1999) und die bis heute als umfassendste Datenquelle zu diesem Thema gelten können. Danach waren im Zeitraum 1998/99 bereits 71% der Kulturverwaltungen in einen Reformprozess involviert (1996: 65%), so dass die Autoren zu dem Schluss kamen, dass die Reformintensität noch gesteigert werden konnte und der Reformprozess seinerzeit quasi flächendeckend stattfand und unumkehrbar geworden war (ebd.: 19f.).

Erneut konnte eine besondere Reformfreudigkeit des Kulturbereichs (»Pilotfunktion«) im Verhältnis zu anderen Politikbereichen festgestellt werden, und es zeigte sich, dass der Reformprozess insgesamt anspruchsvoller geworden war, weil jetzt auch aufwendigere Instrumente und Verfahren wie Controlling oder Kontraktmanagement eine größere Rolle spielten. Ferner ist die Entwicklung von Leitlinien und Leitbildern in diesem Zusammenhang zu nennen, die auch heute noch eine wichtige Rolle spielen.²⁰ In der Gesamtbewertung des Reformprozesses wurde indes festgehalten, dass die Kulturverwaltungen den Erfolg der Maßnahmen überwiegend darin sahen, dass das Kulturangebot trotz Mittelkürzungen aufrechterhalten werden konnte. Inhaltliche Reformziele spielten dagegen (bis auf die Mitarbeitermotivation) eine geringere Rolle. Abgeschlossen ist der Reformprozess bis heute nicht. Eher muss davon ausgegangen werden, dass er ins Stocken geraten ist.

Im Blick auf die einzelnen Kultureinrichtungen ergab sich hinsichtlich der Reformbemühungen ein differenziertes Bild. Der höchste Anteil an umgesetzten Reformen ist im soziokulturellen Bereich, in der Erwachsenenbildung, bei Jugendkunstschulen und Bürgerhäusern zu finden. Dies mag darin begründet liegen, »dass es traditionell in diesen Einrichtungstypen schon viele selbständige Betriebsformen gab, wie z.B. GmbH, Verein oder Zweckverband, die ein Wirtschaften außerhalb kameralistischer Vorgaben ermöglichten.« (ebd.: 27) Von den klassischen Einrichtungen waren Ende der 1990er Jahre die Theater am weitesten fortgeschritten, weil der Reformdruck in diesen Häusern schon damals sehr groß war. Vergleichsweise zögerlich waren dagegen die Museen, und am Ende rangierten die Archive, während Bibliotheken, Kulturämter und Musikschulen im Mittelfeld zu finden waren (s. ebd.: 28).

2.3 *Art der Reformen*

Die Modernisierungsanstrengungen sind in den einzelnen Kultureinrichtungen unterschiedlich ausgeprägt²¹, zumal sich der Reformdruck und -bedarf differenziert darstellt. So stehen die öffentlichen Theater aufgrund ihrer Kostensituation und wegen der Tatsache, dass sie in theatertragenden Städten bis zu 2/3 des örtlichen Kulturretats in

20 Zur Implementierung von Prozessen der Leitbildentwicklung in der kommunalen Kulturpolitik s. Kordfelder/Sievers 2002. Auch in der regionalen Kulturpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen hat die Entwicklung von inhaltlichen Profilen eine große Rolle gespielt (s. Sievers 1998).

21 Da es keine neueren Untersuchungen zur Kulturverwaltungsreform gibt und in den vergangenen Jahren keine Anzeichen bekannt geworden sind, dass sich die Reformgeschwindigkeit wesentlich erhöht oder verändert hätte, ist davon auszugehen, dass der Kenntnisstand von 1999 auch heute noch die faktische Situation beschreibt bzw. nicht wesentlich davon abweicht.

Anspruch nehmen, in besonderem Maße der Anforderung gegenüber, ihre Kostenstruktur zu verbessern. So wundert es nicht, dass sie etwa im Blick auf die Einführung von neuen Formen der Haushaltsführung nach den Musikschulen und vor den Bibliotheken mit am aktivsten sind. Bei der Implementierung neuer Steuerungsformen wie dezentrale Ressourcenverantwortung, Leitbildentwicklung und Berichtswesen stehen sie sogar an erster Stelle. Einen weniger ausgeprägten Reformeifer zeigen dagegen die Archive und die Museen (ebd.: 40/43), während bei den Einrichtungen der kulturellen Bildung (Volkshochschulen, Musikschulen, Jugendkunstschulen) und der Soziokultur (Soziokulturelle Zentren, Bürgerhäuser, Kulturläden) der Reformbedarf häufig deshalb geringer ist, weil sie ohnehin eine andere Kostenstruktur haben und häufig auch eine andere Organisationsform, die ein effektiveres Wirtschaften ermöglicht. Insofern können die Einrichtungen in dieser Frage nicht unbedingt miteinander verglichen werden.

Hinsichtlich der inhaltlichen Schwerpunkte der Reformprozesse können folgende Maßnahmenbündel unterschieden werden:

- Maßnahmen, die sich auf den die *(Rechts-)Form der Einrichtung bzw. den institutionellen Kontext der Aufgabenwahrnehmung* beziehen (z.B. Auslagerung/Outsourcing, Privatisierung, Rechtsformwechsel)
Diese Maßnahmen werden in ihrer faktischen Bedeutung bzw. Umsetzung in der Regel überschätzt. So kommen echte Privatisierungen von öffentlichen Einrichtungen nach der o.g. Befragung eher selten vor. Selbst ein Rechts- oder Betriebsformwechsel wird eher selten durchgeführt. So verbleibt der Großteil der kulturellen Einrichtungen in den überkommenen Organisationsstrukturen des Öffentlichen Dienstes. Ausnahmen bilden auch hier wiederum die Theater, von denen zumindest ein knappes Drittel die Organisations-/Rechtsform des Optimierten Regiebetriebs (9%), des Eigenbetriebs (10%), der GmbH (12%) bzw. einer öffentlichen Stiftung (1%) hatte (ebd.: 45). Aus der Zurückhaltung gegenüber der Maßnahme des Betriebsformwechsels kann geschlossen werden, dass ein ausgeprägtes Bewusstsein hinsichtlich des öffentlichen Auftrags der Kultur nach wie vor weit verbreitet ist. Andererseits ist zu bedenken, dass die Umsetzung von Betriebsformwechseln in der Regel mit erheblichen politischen und rechtlichen Schwierigkeiten verbunden ist, was viele Kommunen davor zurückschrecken lässt. Doch gibt es auch Beispiele für konsequente Durchführungen von Rechtsformwechseln. So hat etwa das Land Hamburg schon vor Jahren seine Museen in die Rechtsform einer öffentlichen Stiftungen überführt. (S. hierzu Kap. 1.2)
- Maßnahmen, die sich auf die *Verantwortungsteilung* beziehen (z.B. kooperative Trägerschaften und Finanzierungen, stärkere Einbeziehung von Freiwilligenarbeit, dauerhafte Beteiligung von Sponsoren)
Die Begriffe der »Verantwortungsteilung« und der »Verantwortungspartnerschaft« sind seit Ende der 1990er Jahre in der kulturpolitischen Diskussion prominent vertreten. Mit ihnen soll darauf aufmerksam gemacht werden, dass nicht nur der Staat oder die Öffentliche Hand für den Unterhalt kultureller Einrichtungen und die Förderung kultureller Aktivitäten zuständig ist, sondern auch Akteure aus den Bereichen der Wirtschaft (z.B. Sponsoren, Stifter) und der Gesellschaft (z.B. Vereine, Stiftungen) »aktiviert« und »ermuntert« werden sollten, sich an dieser Verantwortung zu beteiligen. Im Hintergrund steht dabei ein finanzpolitisches (Krise

der Staatsfinanzen) und beteiligungspolitisches Motiv (Aktivierung der Bürgergesellschaft). In der Praxis der Kulturfinanzierung und -förderung finden diese Schlagworte ihren Ausdruck in Public-Private-Partnerships, also z.B. in der gemeinsamen Trägerschaft von kulturellen Einrichtungen durch Öffentliche Hand und private Unternehmen wie auch in dem Einbezug von Freiwilligenarbeit in den Betrieb von Kultureinrichtungen, um diese von Kosten zu entlasten und eine stärkere Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Entstanden ist auf diese Weise eine Vielzahl von Kooperationsformen, in der Trägerschaft und Finanzierung kultureller Unternehmungen (vgl. dazu z.B. Sievers 1988 u. Sievers/Wagner 1998).

- Maßnahmen, die sich auf das *Verhältnis von Politik und Verwaltung* beziehen (z.B. Zielvereinbarungen/Kontrakt-Management/Leistungsvereinbarungen, Berichtswesen, Evaluationen)

In der frühen Phase der Verwaltungsreformen war dieser Prozess sehr binnenorientiert auf die Optimierung der Verwaltungsabläufe bezogen. Das Verhältnis zu den Bürgern/Kunden und der Politik stand dagegen im Hintergrund. Dies änderte sich seit Mitte der 1990er Jahre. Bei der zweiten Befragung der Kulturpolitischen Gesellschaft im Jahr 1998/99 hatten bereits 44% aller Kulturverwaltungen eine neue Form im Verhältnis zur Politik gefunden (vgl. ebd.: 57). In 41% der Fälle bestand dies in der Einführung eines Berichtswesens über die laufenden und vergangenen Aktivitäten als Grundlage zur Bewertung des Arbeitsprogramms für das kommende Jahr durch die Politik. Und 20% der befragten Kulturämter konnten bereits auf einen formellen Kontrakt zwischen Politik und Verwaltung verweisen, um auf diese Weise Planungssicherheit zu schaffen und eine klarere Rollenverteilung zwischen den strategischen Kompetenzen des politischen Auftraggebers auf der einen Seite und den laufenden Geschäften der Verwaltung auf der anderen Seite zu gewährleisten. Darin besteht auch heute noch ein neuralgischer Punkt des Reformprozesses.

Das Mittel der Steuerung über Zielvereinbarungen wird nicht nur im Verhältnis von Politik und Verwaltung vermehrt eingesetzt, sondern auch in der internen Beziehung der Kulturdezernate zu den Kulturinstitutionen und sogar zu Zuwendungsempfängern außerhalb der staatlicher Verwaltung, so dass zunehmend von einem Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis gesprochen werden kann.

- Maßnahmen, die sich auf die *Rationalität der Mittelverwaltung und -verwendung* beziehen (z.B. dezentrale Ressourcenverwaltung, Berichtswesen, Evaluation, Benchmarking, Controlling, Veränderung der Haushaltsführung)

Der Wunsch nach einer anderen Haushaltsführung und neuen Steuerungsformen kann als zentrales Motiv der Verwaltungsreform bezeichnet werden: 92% respektive 77% der befragten Kulturverwaltungen sahen hierin die wichtigsten Schwerpunkte der Verwaltungsreform in ihrer Stadt, wobei in diesem Fall von einer hohen Übereinstimmung zwischen den Zielen und den tatsächlich ergriffenen Maßnahmen ausgegangen werden kann. Bezogen auf die einzelnen Kultureinrichtungen wurden folgende Instrumente einer neuen Haushaltsführung genannt: die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln (42%), die Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln (34%), die (Teil-)Auflösung von Sammelnachweisen (32%), die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (23%), die interne Verrechnung von Leistungen (23%) und die Einführung der doppelten Buchführung (10%) (ebd.:

40). Im Blick auf die Dynamik des Reformprozesses kann davon ausgegangen werden, dass diese vor allem bei der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung besonders hoch ist. (vgl. ebd.: 41) Hier zeigt sich, dass der wichtigste Beweggrund der Reformen, (Kosten-)Transparenz zu gewinnen, sich bei den Einrichtungen widerspiegelt.

Insgesamt ist die Einführung anderer Methoden der Haushaltsführung eine Grundlage für den Einsatz neuer Steuerungsformen, die für die Modernisierung der Verwaltungen stehen. Und tatsächlich konnten bei der Befragung von 1999 bereits 47% der Kultureinrichtungen auf entsprechende Änderungen verweisen. Dabei dominiert die Erstellung einer Produktdefinition (auch in Form von Katalogen), die für ein Drittel der Einrichtungen bereits geplant oder umgesetzt ist. Sie ist die Basis für weitere Reformschritte wie z.B. die Leistungsrechnung und das Berichtswesen, das für 29% der Kultureinrichtungen umgesetzt oder geplant ist. Nicht weniger bedeutend ist die dezentrale Ressourcenverantwortung, also die Verlagerung der Zuständigkeit für Personal und Finanzen in die einzelnen Fachabteilungen. In immerhin 28% der Institutionen soll es dazu kommen, während die Leitbildentwicklung mit 18% und der Abbau von Hierarchien mit 11% das Schlusslicht bilden (ebd.: 43).

- Maßnahmen, die sich auf die *Servicequalität/Kundenorientierung* des Verwaltungshandels/der Institute beziehen (z.B. Kundenbefragungen/-analysen, Kundeninformation, Kulturpädagogik)

Eine bessere Bürger-/Kundenorientierung gehört zu den Essentials der Kulturverwaltungsreform. Trotzdem werden entsprechende Maßnahmen offenbar immer noch eher zögerlich umgesetzt. In der oben erwähnten Untersuchung (Oertel/Röbke 1998) hatten immerhin 55% aller befragten Verwaltungen und noch 36% der reformaktiven Verwaltungen keine Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung ergriffen. Wenn dies geschehen war, dann bezogen sich diese bei den reformaktiven Kommunen vor allem auf eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit (45%) und Bürgerbefragungen (45%). Die AutorInnen der Studie kommen deshalb zu dem Ergebnis: »Die Bürgerbeteiligung bewegt sich langsam hin zu Formen, in denen Bürger einen aktiveren Part bei der Ausgestaltung der Einrichtungen spielen. Die Bürgerbefragung ist das am meisten eingesetzte Instrument, um Bürgerwünsche zu erheben. Es bleibt aber eine deutliche Grenze in Kraft, die sich in der Zurückhaltung bei der direkten Einflussnahme auf das Programmangebot bzw. bei der Einbeziehung der Künstler ausdrückt.« (ebd.: 55) Umfassendere Marketingkonzepte haben darüber hinaus offenbar in den Kulturämtern nicht an Einfluss gewinnen können.

Anders verhält sich dies in den Kulturinstituten, die sich seit vielen Jahren sehr viel intensiver um die Bedürfnisse ihrer Kunden bemühen und sich dabei auch der Methoden der Kundenbefragung und des Marketings bedienen. Davon zeugt u.a. eine deutlich gestiegene Anzahl an Publikationen mit entsprechenden Vorschlägen und Good-Practice-Beispielen.

- Maßnahmen, die sich auf die *Mitarbeiterbeteiligung/-qualifizierung* beziehen (z.B. Mitarbeiterinformation, Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung, Qualitätszirkel)

Die Mitarbeiterbeteiligung ist ein zentraler Ansatzpunkt der Verwaltungsreform. In der zitierten Umfrage gaben nur 13% der reformaktiven Kulturämter (aber 39% aller

befragten Adressaten) an, darauf zu verzichten. Dies spricht für ein Reformverständnis, nach dem die Veränderungen nicht *top down*, sondern *bottom up* umgesetzt werden sollen. »Die Verwaltungen vollziehen damit ebenfalls den in den Wirtschaftsunternehmen zu beobachtenden Philosophiewechsel zur besseren Nutzung von Mitarbeiterkompetenzen.« (ebd.: 51) Als Instrumente wurden genannt: Informationsseminare (62% der reformaktiven Verwaltungen), Qualitätszirkel/Projektgruppen (58%), mehr Fortbildung (53%), Mitarbeiterbefragung (49%), Gruppen mit Vorgesetzten (34%), Mitarbeiterzeitung (22%) und ein Verbesserungsvorschlagswesen (22%). »Insgesamt zeigt sich hier, dass das Spektrum der eingesetzten Werkzeuge in immer größerer Breite und Intensität genutzt wird. Von Reformmüdigkeit ist hier jedenfalls nichts zu spüren, eher von einer größeren Nachhaltigkeit, die mittlerweile angestrebt wird.« (ebd.: 52)

In einer zusammenfassenden Bewertung der Reformmaßnahmen im Kulturbereich sind nach dem bisher Gesagten folgende Punkte herauszustellen:

Der Prozess der Kulturverwaltungsreform hatte in den Kommunen als hauptsächliche Träger und Finanziere der öffentlichen kulturellen Infrastruktur seinen Höhepunkt Ende der 1990er Jahre. Die umgesetzten Modernisierungsmaßnahmen bezogen sich zunächst vor allem auf die Veränderung der Mittelverwaltung und -verwendung, um darüber eine größere Effizienz der Betriebe zu erreichen und Kosten einsparen zu können. Dieses Ziel konnte in vielen Fällen auch erreicht werden. Die Strategie des Rechts- oder Betriebsformwechsels wurde dagegen Ende des vergangenen Jahrzehnts weniger praktiziert als allgemein angenommen. Echte Privatisierungen kamen so gut wie gar nicht vor. So verbleiben die kulturellen Einrichtungen in der Regel in den überkommenen Strukturen des Öffentlichen Dienstes.

Ein Grund für diese Zurückhaltung mag darin liegen, dass derartige strukturelle Veränderungen mit erheblichen politischen Schwierigkeiten verbunden sind. Hinsichtlich der Versuche, neben den eher binnenorientierten Maßnahmen der Kulturverwaltungsreform auch Veränderungen im Verhältnis der Verwaltung zur Politik herbei zu führen, um die politische Steuerung zu verbessern, kann gesagt werden, dass es zwar zahlreiche positive Ansätze gibt, etwa durch eine Verbesserung des Berichtswesens und die Erstellung von Leitbildern und Leistungsvereinbarungen die Transparenz des Verwaltungshandelns und die Rollenklarheit zwischen Politik und Verwaltung zu verbessern, von einer flächendeckenden Politikreform im Sinne des *new public managements* kann indes nicht gesprochen werden.²²

22 Beispielhaft dafür kann das Projekt des Instituts für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft »Kulturpolitik als Ehrenamt« angeführt werden, in dem es von 1999 bis 2002 darum ging, die Reform der Kulturpolitik unter dem Gesichtspunkt der politischen Beteiligung unter die Lupe zu nehmen. In einigen Städten ist dabei versucht worden, einen Prozess der Leitbildentwicklung gemeinsam mit der Kulturverwaltung, dem Kulturausschuss und gesellschaftlichen Akteuren zu initiieren und zu begleiten, um zu einer konsensfähigen Handlungsgrundlage zu kommen. Es hat sich gezeigt, dass dies nicht nur ein schwieriges Unterfangen ist, sondern mit dem Rollenverständnis der Politiker nicht unbedingt kompatibel ist, weil sie sich nicht auf die Zielformulierung im politischen Prozess »reduziert« wissen wollen, sondern auch an der operativen Umsetzung mitwirken möchten. (S. Kordfelder/Sievers 2002)

Im Blick auf die spartenbezogene Struktur der kulturellen Landschaft kann gesagt werden, dass die öffentlichen Theater aufgrund des enormen Kostendrucks mittlerweile zu den modernisierungsbereitesten Einrichtungen gezählt werden können, insbesondere gegenüber Museen und Archiven. Die Einrichtungen der kulturellen Bildung (Volkshochschulen, Bibliotheken, Musikschulen, Jugendkunstschulen) und Soziokultur (Soziokulturelle Zentren, Bürgerhäuser, Kulturläden) haben in vielen Fällen den Reformprozess schon hinter sich oder können ohnehin wegen ihrer anderen Rechtsform als Verein oder GmbH wirtschaftlicher arbeiten.

Hinsichtlich kooperativer Arrangements in der Trägerschaft und der Unterhaltung kultureller Einrichtungen ist zu konstatieren, dass es zunehmend gemischte Finanzierungen gibt. Eine quantitative Aussage bezogen auf den Umfang und die Bedeutung dieser Partnerschaften ist derzeit aufgrund der Datenlage jedoch nicht möglich. Irritierend ist, dass auf kommunaler Ebene partnerschaftlich finanzierte Einrichtungen gefordert werden, um die Städte und Gemeinden von Kosten zu entlasten und um überhaupt noch neue Institute entstehen zu lassen, während auf Bundes- und zunehmend auch auf Länderebene die so genannte »Entflechtungsdebatte« klaren (Finanzierungs-)Zuständigkeiten das Wort redet. Die Bereitschaft, kooperative Arrangements einzugehen, wird auf diese Weise nicht gestärkt.

In der kulturpolitischen Diskussion hat die Kulturverwaltungsreform nicht mehr den Stellenwert wie in den 1990er Jahren. Dies hat damit zu tun, dass öffentlich verhandelte Themen gewissen Zyklen unterliegen; es gibt jedoch auch eine Entsprechung in der Realität der Kulturpolitik, insofern von einer Ermüdung im Modernisierungsprozess gesprochen werden kann. Die Emphase, die noch vor einem Jahrzehnt zu spüren war und die sich stützen konnte auf positive Optionen jenseits des Kostenwirksamkeit (z.B. mehr Beteiligung, mehr Transparenz, mehr Eigenständigkeit etc.), ist offenbar der nüchternen Einschätzung gewichen, dass es vor allem und in erster Linie um mehr Wirtschaftlichkeit geht.

2.4 Modernisierungsprozesse in den Vergleichsländern

Relevanz von »New Public Management« für kulturelle Einrichtungen

Nach Einschätzung aller befragten ExpertInnen der Vergleichsländer sind die Modernisierungs- und Veränderungsprozesse mit dem Ziel größerer Effizienz und Effektivität sowie einer verstärkten Service- und Dialogorientierung gegenüber Nutzern durchweg Teil eines »Gesamtpakets«, das alle öffentlichen Verwaltungen mehr oder weniger freiwillig geöffnet haben bzw. öffnen mussten. Kulturelle Einrichtungen waren und sind davon in gleichem Maße oder doch ähnlich betroffen wie andere Bereiche, speziell auf die Kultur hin entwickelte Strategien scheinen, sofern überhaupt existent, eher die Ausnahme zu sein.

In der Regel wirkten sich diese Reformprozesse erst seit den 90er Jahren in stärkerem Umfang aus, sicher auch befördert von den seitdem vergrößerten Möglichkeiten des EDV-Einsatzes. Vereinzelt begannen sie aber auch schon früher zu greifen, wie das niederländische Beispiel zeigt: »1982 als es zu einem Regierungswechsel kam und der niederländische Staat mit über 200 Milliarden Gulden (Inland) verschuldet war sowie eine Arbeitslosenquote mit einer Rekordhöhe von 12% erreicht hatte, verordnete das neu angetretene christlich-konservative Kabinett von Ruud Lubbers dem Haushalt einen

rigorosen Sparkurs. Bereits im ersten Jahr sollten beinahe 21 Milliarden Gulden eingespart werden. Diese Sparmaßnahmen, die fast alle Bereiche erfassten und erfassen, brachten auch Umwälzungen, Rationalisierungen und Umstrukturierungen in den Kulturverwaltungen mit sich.« (Dorscheid/NL-LP, Frage 2.1)

Aktueller Stand der »Modernisierung«

Abgesehen von den Niederlanden, in denen sie – wie erläutert – bereits deutlich früher begannen und heute als weitgehend abgeschlossen gelten, werden von den Fachleuten Modernisierungsmaßnahmen in den öffentlichen Kulturverwaltungen/-einrichtungen als eher noch laufende Reformprozesse gekennzeichnet. Selbst wenn also nach Auffassung des britischen Experten »noch weitere Anpassungen vorstellbar« sind, wurden im Hinblick auf die Organisation einiger zentraler kultureller Förderinstanzen die entscheidenden Weichen bereits gestellt: »Im Weißbuch *Modernising Government* (1999) erläuterte die Regierung ihr Ziel, den gesamten Öffentlichen Dienst auf einen höchstmöglichen Standard zu bringen, also wirksam, dialogorientiert und effizient zu arbeiten ... Gleichzeitig forderte oder ermöglichte die Regierung organisatorische Veränderungen mit der Absicht, »Bürokratie abzubauen«. Allerdings organisierte der *Arts Council* (= die staatlich mandatierte Förderagentur, d. Red.) die Vereinigung mit den 10 regionalen Arts Boards in einer gemeinsamen Organisation im April 2002 auf eigene Initiative ... Ähnlich hat nun auch der *Museums, Libraries and Archives Council* seine Aufgaben in einer Organisation mit 9 Regionalstellen neu organisiert – dieser Prozess wurde 2004 abgeschlossen.« (Fisher/UK-LP, F 2.1)

Art der Reformprozesse

Die Fachleute sehen in den Vergleichsländern (A – CH – NL – UK) folgende wichtige Trends, Programme, Beispiele und Probleme als besonders relevant für Kultureinrichtungen an:

Tabelle 3: Art der Reformprozesse – Trends, Aktionen, Beispiele

Art der Reformprozesse	Trends, Aktionen, Beispiele (in Stichworten, s. näher die Länderprofile im Anhang)
1. Bezug zu Aufgabe oder Form von Einrichtungen	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgliederung von Einheiten, z.B. Theater-Werkstätten (A, auch CH, dort aber umstritten wegen inzwischen festgestellter Kostensteigerungen); • Umgründung öffentlicher Betriebe in Stiftungen (CH); • «Integrale Kulturpolitik» mit gesellschaftspolitisch motivierter Zielbestimmung in 4-Jahresplänen seit 1988, seit 1993 gesetzlich verankert (NL); • Gründung/Ausbau von Fonds mit staatlichem Auftrag als Förderagenturen (NL, UK); • «Downsizing» mit entsprechender Reduzierung der Arbeitskräfte (UK)
2. Verantwortungsteilung (vor allem in der Finanzierung)	<ul style="list-style-type: none"> • Öfftl. Förderung z.T. nur bei Nachweis von Eigen- oder Drittmitteln bzw. Sponsoren (A); • Tendenz zu vertraglichen Regelungen für Kooperationen und Finanzierungen (CH); • Neues Gesetz mit Berufungsmöglichkeit gegen staatl. Förderungsentscheidungen (NL); • Notwendigkeit für »mixed funding« schon seit über 20 Jahren, <i>National Lottery</i> seit 10 Jahren wichtige Quelle für Komplementärfinanzierung, vor allem bei Investitionen (UK)
3. Verhältnis zu Verwaltung/Politik (z.B. Evaluierung)	<ul style="list-style-type: none"> • Leistungsvereinbarungen und -bilanzen als Grundlage für Budgetentscheidungen (A); • Kulturmanager ersetzen allmählich die Verwaltungsebene (CH); • Evaluation/Berichtspflicht für Subventionsempfänger, nach 4 Jahren widerrufbar (NL); • Zielvereinbarungen (für 3 Jahre) verändern Perspektive von »input zu output« (UK)
4. Rationalität der Mittelverwaltung (z.B. Controlling)	<ul style="list-style-type: none"> • Mehrjährige Förderverträge führen zu komplexeren Planungen/Verbindlichkeiten (A); • Größere Organisationen sind besser auf Planungen und Evaluationen eingestellt (CH); • Zielvereinbarungen sollen Überprüfung von Kulturinstitutionen erleichtern (UK)
5. Servicequalität / Kundenorientierung	<ul style="list-style-type: none"> • Mehr Transparenz durch nationale und regionale Kulturförderungsberichte, Informationen zu Vergabesitzungen und Bewerbungsformulare im Internet (A); • Kundenorientierung soll zur kalkulierbaren Größe im Kulturmanagement werden (CH); • Quantität von Nutzern und Diversität von Zielgruppen als Förderkriterium (NL); • Besuchermarketing als Voraussetzung für höhere Eigeneinnahmen (UK)
6. Mitarbeiterbeteiligung und -qualifizierung	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikation der Mitarbeiter bei Kulturbetrieben schon traditionell hoch (A); • «Empowerment» als Zielsetzung und Anstoß zu verstärkter Weiterbildung (CH); • «Ressourcenbündelung» durch Zentralisierung von Dienstleistungen (NL); • Mehr Bildungsangebote für Professionalisierung und Management-Kompetenzen (UK)
7. Sonstiges	<ul style="list-style-type: none"> • Effizienz der Reformen aus Sicht des Rechnungshofs prüfenswert (A); • Einsparungen und Eignung von Reformstandards für Kulturbetriebe in Diskussion (CH); • Regierungsentscheidung für freien Eintritt in Museen führt zu Einnahmeverlusten (UK)

2.5 Fazit

Die deutsche Bestandsaufnahme und die Länderprofile im Auslandsvergleich zeigen eine Vielzahl von Reformansätzen auf, mit denen in den letzten zehn bis 15 Jahren Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung allgemein und bei der öffentlichen Kulturförderung im Besonderen eingeleitet wurden. Dabei ist grob zwischen Umstrukturierungen von bisher in öffentlicher Regie geführten Kultureinrichtungen, neuen Formen bzw. Kontrollen in der Finanzierung sowie einer verstärkten Service- und

Dialogorientierung von Kulturbetrieben nach innen und außen zu unterscheiden. Ferner kann konstatiert werden, dass es im europäischen Maßstab und in Deutschland ein verstärktes Bemühen gibt, den strategischen bzw. konzeptionellen Einfluss der Kulturpolitik auf Kultureinrichtungen und -entwicklungen über Leitbildentwicklungen und Leistungsvereinbarungen zu stärken. Diese Veränderungen haben die Flexibilität der Kulturbetriebe und -verwaltungen in der Haushaltsbewirtschaftung offenbar deutlich erhöht.

Es wird von den ausländischen Fachleuten allerdings auch über Zweifel daran berichtet, ob die Reformen immer angemessen auf die besonderen Verhältnisse im Kulturleben zugeschnitten waren bzw. ob sie in finanzieller Hinsicht wirklich zu größerer Effizienz beim Einsatz öffentlicher Fördermittel führten. Hier könnte man eine Parallele zu deutschen Erfahrungen sehen, nach denen in den letzten 20 Jahren, trotz eingeleiteter Reformen, der Anteil der Verwaltungskosten an den gesamten öffentlichen Kulturausgaben deutlich gestiegen ist.

3 Finanzierung öffentlich geförderter Kultureinrichtungen und -projekte

Unter Kulturförderung werden alle ideellen, finanziellen oder materiellen Tätigkeiten verstanden, die für eine kulturelle Aktivität oder Institution aufgewandt werden. Die Kulturförderung ist eine Form der Kulturförderung.

In Kapitel 1 sind wir von einer Typologisierung der kulturellen Institutionen und der Akteure kultureller Aktivitäten nach der Art der Trägerschaftsform in fünf Gruppen ausgegangen: 1) staatliche/kommunale, 2) de facto staatliche/kommunale und 3) zivilgesellschaftliche Akteure sowie 4) Einzelpersonen und 5) Einrichtungen/Akteure in gemeinschaftlich öffentlich-rechtlicher Trägerschaft (PPP-Modelle). Diese Einrichtungen und Akteure werden in unterschiedlichem Umfang von der öffentlichen Kulturpolitik auf den verschiedenen Ebenen (Gemeinde/Region/Land/Bund) gefördert und aus den öffentlichen Haushalten (mit-)finanziert.

Nicht Gegenstand öffentlicher Kulturförderung und zum größten Teil auch nicht der öffentlichen Kulturförderung sind diejenigen Akteure, die sich in erster Linie als Wirtschaftsbetriebe mit dem zentralen Ziel eines Gewinnerwerbs mittels kulturell-künstlerischer Aktivitäten verstehen und zum Bereich der Kulturwirtschaft gehören. Als eigenständiges Wirtschaftsfeld ist die Kulturwirtschaft – trotz vielfacher Verflechtungen mit dem allgemeinen Kulturbereich und seiner großen Bedeutung für die Vielfalt des kulturellen Lebens – vor allem ein Sektor der Wirtschaft und damit der Wirtschaftspolitik, gegebenenfalls auch einer Wirtschaftsförderung, wie beispielsweise öfter im Bereich privatwirtschaftlicher Musicals.

Für die oben erwähnten fünf Typen von Kultureinrichtungen gibt es – ebenfalls holzschnittartig – drei zentrale Finanzierungsformen: staatlich-kommunale Förderung, verschiedene Formen privater Kulturförderung sowie Eigeneinnahmen und Eigenerwirtschaftung. (Vgl. hier – etwas anders gruppiert – die Darstellung bei Heinrichs 1998: 161-244) Da es in diesem Gutachten um öffentliche Förderung und Förderkriterien geht, gleichzeitig aber auch eine »Übersicht über Trägerschaften und Finanzierung kultureller Einrichtungen« (Punkt I) gegeben werden soll, wird im Folgenden nach einigen allgemeinen Angaben zur Struktur der öffentlichen Kulturförderung²³ nur kurz auf die private Kulturförderung eingegangen. Danach folgt die Skizze der Formen und Verfahren der Kulturförderung und eine Skizze gemischter öffentlich-privater Förderformen in Deutschland sowie in den vier Vergleichsländern.

3.1 Struktur der öffentlichen Kulturförderung in Deutschland

Aufgrund der unterschiedlichen Definitionen des Kulturbegriffs liegen in Deutschland voneinander abweichende Statistiken über den Kulturbereich und seine Finanzierung vor.²⁴ Im Folgenden stützen wir uns auf die Angaben der kulturstatistischen Erhebungen

23 Zum Kenntnisstand der Kulturstatistik über den Kulturbereich und seine Finanzierung ist von der Enquete-Kommission ein eigenes Gutachten in Auftrag gegeben worden, so dass die folgenden Hinweise auf die Situation in Deutschland auch aus diesem Grund kurz ausfallen können und lediglich illustrativen Charakter für den Vergleich mit den vier anderen Ländern haben.

24 Nachdem lange Jahre die verschiedenen kulturstatistischen Akteure wie *KMK*, *Deutscher Städtetag*, *Statistisches Bundesamt*, *ifo-Institut*, *ARKStat*, *Eurostat* und *UNESCO*

von Michael Söndermann (*ARKStat-Arbeitskreis Kulturstatistik*) in den »Jahrbüchern für Kulturpolitik« 2000, 2002/03 und 2004, bei denen mit bereinigten Zahlen gearbeitet wird, die die Zahlungsströme zwischen den Politikebenen und die Einnahmen mit einrechnen, sowie auf die Daten aus dem von den *Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder* herausgegebenen »Kulturfinanzbericht 2003« beziehungsweise 2000.

Von 1995 bis 2004 sind die gesamten öffentlichen Kulturausgaben (nach der Erhebung von Söndermann) von 7,65 Mrd. Euro auf 8,02 Mrd. Euro gestiegen. Das ist ein nominales Wachstum von 4,8 Prozent. 2001 betrug die Kulturausgaben von Kommunen, Ländern und Bund noch 8,35 Mrd. Euro, seither gehen sie kontinuierlich zurück. Aber auch schon in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre nahm der relative Anteil der Kulturetats an den Ausgaben aller öffentlichen Haushalte ab. Er ging von 1995 bis 2000 von 1,319 auf 1,298 Prozent zurück. (Söndermann 2004a und 2001)

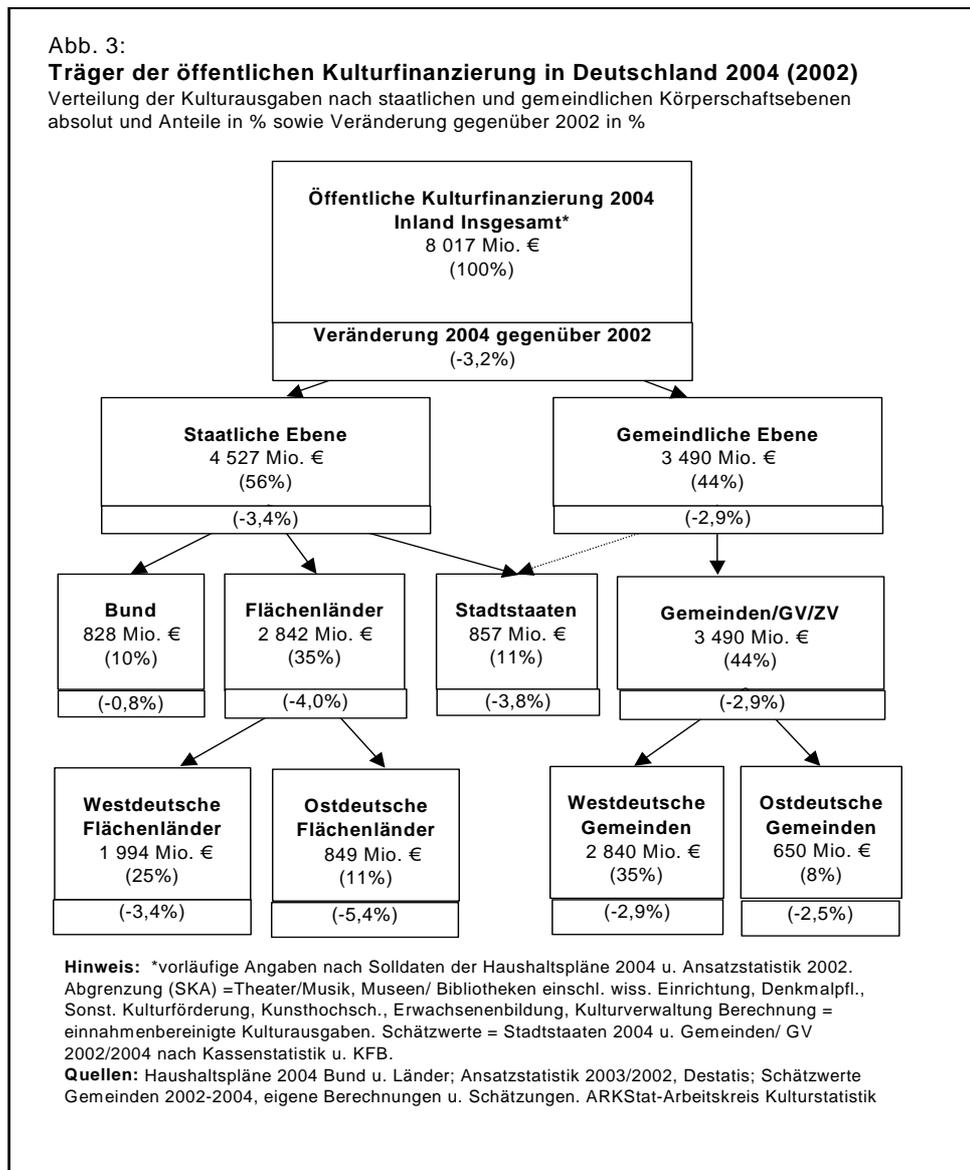
Nach dem »Kulturfinanzbericht 2003« der *Statistischen Ämter des Bundes und der Länder* stiegen von 1995 bis 2003 die gesamten öffentlichen Kulturausgaben von 7,4 auf 8,2 Mrd. Euro beziehungsweise von 91,10 Euro pro Einwohner auf 99,30 Euro (in jeweiligen Preisen) beziehungsweise 92,60 Euro (in konstanten Preisen). (Statistische Ämter 2004: 23f.)

Träger der öffentlichen Kulturfinanzierung in Deutschland sind die drei Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden. Der Bund und die Länder (einschließlich der Stadtstaaten) bilden die staatliche Ebene, die Städte, Gemeinden, Kreise und Zweckverbände die kommunale oder gemeindliche Ebene. Nachdem in der längsten Zeit der Bundesrepublik von der kommunalen Ebene der größte Anteil der öffentlichen Kulturfinanzierung aufgebracht wurde, hat sich das seit einigen Jahren geändert. Für 2004 beträgt nach Schätzungen des *ARKStat-Arbeitskreis Kulturstatistik* der Anteil des Bundes 10 Prozent, der Länder 46 Prozent (davon Stadtstaaten 11 %) und der Gemeinden 44 Prozent (Söndermann 2004a: 361).

Der Kulturfinanzbericht kommt für 2001 auf der Grundlage der »Ist-Zahl« auf ein ähnliches Verhältnis der Kulturausgaben der verschiedenen Ebenen, wobei die Gemeinden hier noch einen etwas größeren Anteil als die Länder haben: Bund 1,04 Mrd. Euro (12,4 %), Länder (inkl. Stadtstaaten): 3,59 Mrd. Euro (43,0 %), Gemeinden: 3,72 Mrd. Euro (44,6 %) (Statistische Ämter 2004: 21f.)

nebeneinander her gearbeitet haben, zeichnet sich inzwischen zumindest methodisch eine Annäherung bei der deutschen Kulturstatistik ab, etwa auf dem Stand von *ARKStat* und der *Statistischen Ämter des Bundes und der Länder*.

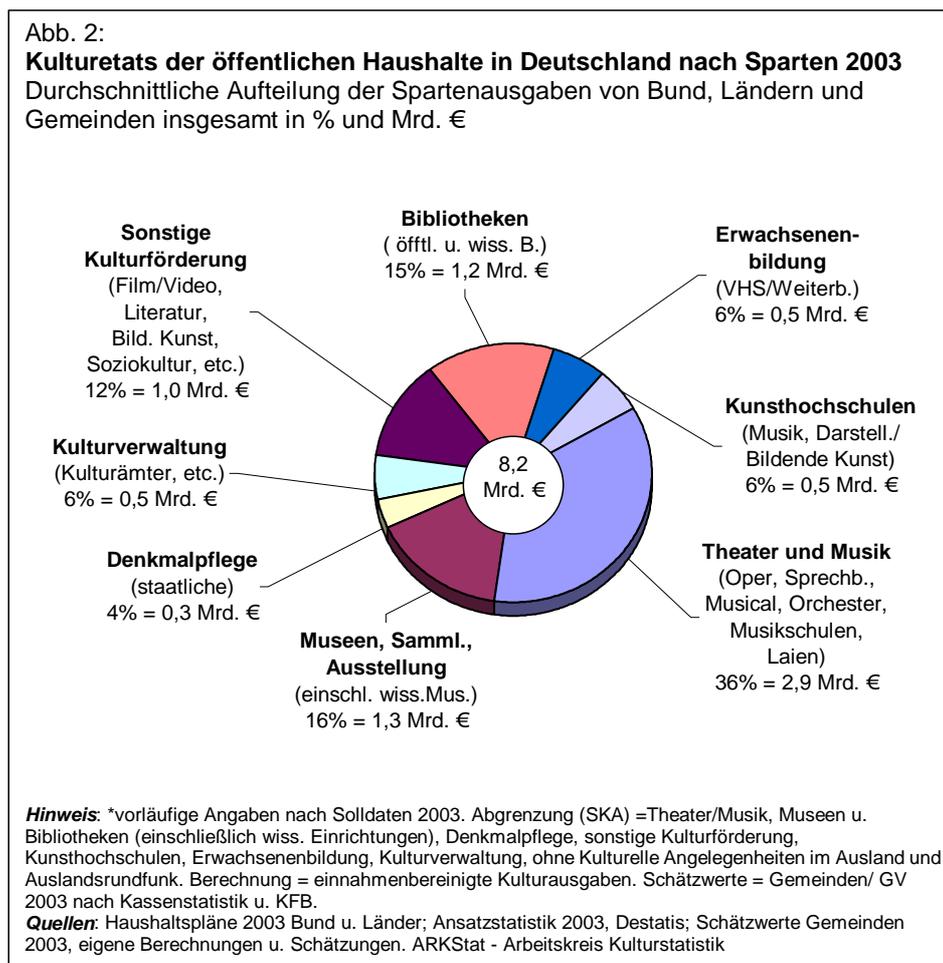
Abb. 1: Träger der öffentlichen Kulturfinanzierung in Deutschland



Quelle: Söndermann 2004a: 361

Bezogen auf die unterschiedlichen Sparten verteilen sich 2001 die gesamten öffentlichen Kulturausgaben zu über einem Drittel (36,9 %) auf Theater und Musik, gefolgt von 16,5 beziehungsweise 16,4 Prozent für Museen und Bibliotheken. Auf die sonstige Kulturpflege fielen 10,8 Prozent. Der Anteil für die Finanzierung der Kunsthochschulen lag bei 5,2 Prozent und der der Kulturverwaltung bei 5,7 Prozent (Statistische Ämter 2004: 50).

Abb. 2 Kulturetat der öffentlichen Haushalte nach Sparten



Quelle: Söndermann 2004b: 5

Werden die öffentlichen Kulturausgaben für die einzelnen Sparten auf die unterschiedlichen Gebietskörperschaften bezogen, wird deutlich, dass die Hauptaufgabenlast der Gemeinden in der Finanzierung von Theater und Musik??? mit 47,6 Prozent aller Kulturausgaben besteht, gefolgt von den Museen als zweitgrößtem kommunalen Bereich mit 19,2 Prozent und den Bibliotheken mit 16,7 Prozent. Eine ähnliche Struktur gibt es bei den Länderkulturausgaben mit einem Anteil für Theater von 35,8 Prozent und Museen mit 15,4 Prozent und der sonstigen Kulturpflege mit 13,1 Prozent. Die Bibliotheksausgaben der Länder machen 11,4 Prozent aus. Beim Bund haben sie einen Anteil von 32,9 Prozent, hier gefolgt von den Ausgaben für kulturelle Angelegenheiten im Ausland mit 29,5 Prozent. (Nach Statistische Ämter 2004: 50)

3.2 Private Kulturfinanzierung

Neben dieser öffentlichen Finanzierung der kulturellen Akteure und Aktivitäten gibt es auch eine private, nichtstaatliche Kulturförderung. Und diese ist wahrlich keine neue Erfindung. Auch in der Kulturpolitik der Bundesrepublik sind die verschiedenen Formen privaten Kulturengagements in Gestalt eigener Einrichtungen, als finanzielle Förderung und als nichtmonetäre Unterstützung von Anfang an ein unverzichtbarer Bestandteil. Eine Eindruck von der wichtigen Bedeutung der privaten Kulturförderung in der

bundesrepublikanischen Kulturlandschaft gibt zum Beispiel die Dokumentation zum 50-jährigen Bestehen des *Kulturkreises der deutschen Wirtschaft im BDI* (Grasskamp 2001).

Seit Mitte der achtziger Jahre hat sowohl die Diskussion um die Rolle des nichtstaatlichen Kulturengagements erheblich zugenommen wie auch der Umfang dieses Engagements gestiegen ist und zahlreiche neue Formen entstanden sind. Die Gründe hierfür liegen zum einen in der Krise der öffentlichen Haushalte, die das über 20jährige überproportionale Wachstum der öffentlichen Kulturhaushalte in den siebziger und achtziger Jahren beendet hatte, und zum anderen in einer gesellschaftspolitischen Umorientierung hin auf eine stärkere »Verantwortungspartnerschaft« von Staat und Gesellschaft.

Am Anfang stand dabei eine Diskussion über die »Renaissance der Mäzene«, wie der Titel einer viel beachteten Studie von Karla Fohrbeck im Auftrag des Bundesinnenministers hieß (Fohrbeck 1989). In dieser Zeit, in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, lag auch der Übergang vom »Mäzen zum Sponsor« (Behnke 1988), und es wurden die ersten Veröffentlichung zum Kultursponsoring publiziert. Parallel dazu erschienen die ersten empirischen Untersuchungen zum »Engagement von Unternehmen in Kunst und Kultur«, vornehmlich durch das *IFO-Institut für Wirtschaftsforschung* sowie zahlreiche Einzelstudien zum Kulturengagement einzelner Unternehmen.

Gegenüber der umfangreichen Literatur über die qualitativen Aspekten der privaten Kulturförderung hinkt die quantitative Erforschung ihres Umfangs stark hinterher. Nach den verschiedenen Pionierstudien des *Ifo-Instituts* Anfang der neunziger Jahre, vor allem durch Marlies Hummel und ihre MitarbeiterInnen, waren die Kulturausgaben von Unternehmen (Spenden und Sponsoring) von 360 Mio. DM (1988) auf mehr als 500 Mio. DM (1994) gestiegen. (Hummel 1992, 1994) Dies deckt sich mit der Hochrechnung im Rahmen eines Gutachtens für das *Bundesinnenministerium* von 1995, nach dem das Sponsoringaufkommen bei 380 Mio. DM und die Spenden von Unternehmen bei 120 Mio. DM lagen. Hinzu kamen noch Spenden von privaten Haushalten von 210 Mio. DM. (Vgl. hierzu Bechler 1996, Loeffelholz 1996)

Das *Ifo-Institut* hat in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre seine Abteilung zur Kulturforschung aufgelöst und seither fehlt eine solche kontinuierliche, über mehrere Jahre gehende und methodisch vergleichbare kulturstatistische Auswertung des privaten Kulturengagements. Angaben zu den Privaten Kulturaufwendungen sind seither noch stärker als zuvor auf Schätzungen und Hochrechnungen angewiesen. Die Aussagen über den Umfang der Kulturaufwendungen, die dabei herauskommen, klaffen zum Teil weit auseinander. So wird beispielsweise in einer Studie zum Kultursponsoring bei den 500 größten deutschen Unternehmen von 1997 einer »vorsichtigen Schätzung zufolge« von einem Sponsoringvolumen für Kultur von 1 Mrd. DM und damit – wie geschrieben wird – von einer Verdreifachung seit 1994 ausgegangen (Kohtes/ Klewes 1997, Zimmermann/Schmeling 1998: 125). Nach den jährlichen allgemeinen Erhebungen zum Sponsoringvolumen durch die *Internationale Sportrechte Verwertungsgesellschaft (ISPR)* lag der Sponsoring-Anteil für den Kulturbereich erheblich niedriger und betrug 1997 und 1998 jeweils 0,5 Mrd. DM (*Theatermanagement* Juni/August 1998: 9). Nach *Sportfive-Marktforschung* betrug der Anteil von Kultur am gesamten Sponsoringaufkommen 2003 vom 3,5 Mrd. Euro 11 Prozent, d.h. bei 385 Mio. Euro. (Frankfurter Rundschau 27.11.2003)

Die Angaben zum Sponsoringaufkommen für Kunst und Kultur, wie sie gegenwärtig in der kulturpolitischen Diskussion sind, basieren so weitgehend auf früheren Studien

beziehungsweise auf Anteilsschätzungen von allgemeinen Sponsoringerhebungen und werden wie in der Übersicht des *Arbeitskreis Kulturstatistik (ARKStat)* zur »Kulturfinanzierung in Deutschland 2001« zur Zeit mit einer Summe zwischen 350 bis 500 Mio. Euro angegeben. (ARKStat 2003) Diese ungenauen Angaben betreffen auch das Spendenvolumen für Kultur. Nach dem jährlichen *EMNID*-Spendenmonitor betrug das gesamte Spendenaufkommen im Jahr 2000 5 Mrd. Euro, von denen lediglich 1 Prozent, das heißt etwa 50 Mio. Euro in den Kulturbereich gehen (vgl. *FAZ*, 3.2.2003).

Bezogen auf die Verteilung der privaten Mittel innerhalb des Kultur- und Kunstbereiches sieht die Datenlage etwas besser aus, auch wenn es hier ebenfalls wenig neue Untersuchungen und erhebliche Abweichungen gibt. In den frühen Studien von Hummel u.a. lag, unterschieden nach Unternehmen des produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors, die Musik jeweils mit 53 Prozent und 73 Prozent an der Spitze, gefolgt von Heimat- und Brauchtumspflege mit 45 Prozent und 73 Prozent und die Bildende Kunst mit 35 Prozent und 64 Prozent (Mehrfachnennungen waren möglich). Es folgten Denkmalpflege, darstellende Kunst und Literatur. (Hummel 1995: 12 f.) In der erwähnten Kohtes/ Klewes Studie von 1997 stand die klassische Musik mit 60 Prozent an der Spitze der gesponserten Kulturbereiche, gefolgt von Malerei (55 %), Plastik (30 %), Grafik (27 %), Denkmalpflege (26 %) und Oper (20 %). Heimat- und Brauchtumspflege lagen hier lediglich bei 17 Prozent ebenso wie Literatur und Schauspiel sowie Architektur bei 16 Prozent. Josef Hackforth stellt in seiner Darstellung verschiedener Sponsoring-Studien ein Ranking auf, nach dem im Kultursektor das Sponsoring im Musicalbereich mit 41 Prozent an der Spitze steht, danach kommen Rock und Pop (37 %), Theater (35 %) und klassische Musik (32 %) sowie Museen (30 %). (Hackforth 1998)

Wie diese doch sehr divergierenden Zahlen zum Umfang der privaten Kulturförderung zeigen, fehlt es bei den quantitativen Analysen zu den privaten Kulturaufwendungen an soliden Untersuchungen, weshalb auch der *Arbeitskreis Kultursponsoring (AKS)* davon ausgeht, dass »es nach wie vor schwierig ist, die private Kulturförderung in Zahlen auszudrücken« (*FAZ*, 3.2.2003).

So unterschiedlich die Angaben der verschiedenen empirischen Erhebungen und Schätzungen zur privaten Kulturfinanzierung sind, so deutlich wird daran – bei aller Wichtigkeit des privaten Kulturrengagements – die zentrale Bedeutung der öffentlichen Kulturfinanzierung für die vielfältige Landschaft der kulturellen Institutionen, Akteure und Aktivitäten in Deutschland. Denn der Anteil der privaten Kulturfinanzierung an der gesamten Kulturförderung liegt den unterschiedlichsten Einschätzungen zufolge etwa zwischen 1 bis 8 Prozent. Realistisch wird ein Anteil zwischen 3 bis 5 Prozent sein.

Zumindest erwähnt werden soll, dass die private Kulturförderung nicht nur aus den finanziellen Zuwendungen von Unternehmen und Einzelpersonen besteht, sondern dass es auch zahlreiche Formen nichtmonetärer privater beziehungsweise gesellschaftlicher Unterstützung von Kunst und Kultur gibt, so zum Beispiel auch Formen des Sponsorings und des Mäzenatentums, in denen kulturellen Einrichtungen für eine bestimmte Zeit oder ständig Sach- oder Dienstleistungen zur Verfügung gestellt werden. Der quantitativ und qualitativ wichtigste Bereich der nichtmonetären Unterstützung besteht aber in den verschiedenen Formen des bürgerschaftlichen Engagements, vor allem von Einzelpersonen in Gestalt ehrenamtlicher Tätigkeit, von Freiwilligenarbeit und von allgemeinem Bürgerengagement. Hinzu kommt als neue Form, langsam wachsend, das Engagement von Unternehmen im Sinne von »corporate citizenship«.

Mit den Ergebnissen der *Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags »Zukunft der Bürgerschaftlichen Engagements«* der vorherigen Legislaturperiode liegt eine umfangreiche, zehn Bände umfassende Erarbeitung der wesentlichen Dimensionen und Aspekte zum bürgerschaftlichen Engagement im Bereich Kunst und Kultur vor. (Enquete-Kommission 2002 ff.) Mit dem »Freiwilligen-Survey 1999« im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wurde, nachdem lange Jahre unterschiedliche Studien sehr divergierende, zum Teil sich widersprechende Zahlen zum Freiwilligenengagement erhoben hatten, eine verlässliche Datenbasis erstellt, die in absehbarer Zeit auch erneuert werden soll (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2000). Danach sind in der Bundesrepublik rund 22 Mio. bürgerschaftlich-ehrenamtlich Engagierte in etwa 35 Mio. ehrenamtlich ausgeübten Tätigkeiten aktiv. Für den Kulturbereich liegt die Zahl der ehrenamtlichen Aktivitäten bei 3,5 Mio. und bei ca. 2,1 Mio. Menschen, die hier ehrenamtlich aktiv sind. Einzelstudien zu Städten oder Sparten zeigen, dass es kaum Kultureinrichtungen gibt, die nicht in der einen oder anderen Form Freiwilligenarbeit, Ehrenamt oder bürgerschaftliches Engagement in ihrer Arbeit eingebunden haben. (S. für den Kulturbereich: Wagner 2000, IfK 2001, Deutscher Kulturrat 2003, Hermert 2003, Wagner/Witt 2003, Kersting 2003)

Auch wenn es kaum zielführend und angesichts der Datenlage auch kaum möglich ist – wie in der einen oder anderen Ehrenamts-Studie geschehen –, die Leistungen des bürgerschaftlich-freiwilligen Engagements in Geldmengen umzurechnen und damit den Anteil der privaten »Kulturfinanzierung« zu erhöhen, so wäre es dennoch ein Versäumnis, bei einer Übersicht über Formen der öffentlichen und privaten Kulturförderung dieses Feld nicht zu erwähnen und nicht auf seine Bedeutung hinzuweisen. Im Weiteren geht es jetzt um die öffentliche Kulturfinanzierung und Kulturförderung.

3.3 *Formen und Verfahren öffentlicher Kulturfinanzierung in Deutschland*

Die finanzielle Förderung von Kunst und Kultur durch die öffentliche Hand findet einerseits in Form der direkten Vergabe von Finanzmitteln an kulturelle Einrichtungen und Akteure statt sowie andererseits in indirekter Form als Begünstigung und partieller Verzicht auf staatliche Abgaben. Im Steuerrecht gibt es eine Reihe von Bestimmungen zur steuerrechtlichen Begünstigung des privaten kulturellen Engagements wie zur Reduktion der steuerlichen Belastung kulturell-künstlerischer Akteure und Institutionen. (Vgl. hierzu z. B. Palm 1998: 202-214) In der Kulturpolitik in Deutschland in den letzten Jahren hat die Debatte um die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen der kulturell-künstlerischen Aktivitäten und Einrichtungen an Bedeutung zugenommen, und es sind eine Reihe von rechtlichen Änderungen zum Nutzen von Kultur und Kunst beschlossen worden, als herausragendes Beispiele die Reform der Stiftungsgesetzgebung in steuerlicher und privatrechtlicher Hinsicht. Im weiteren Sinn gehören zu dieser indirekten Kulturförderung über kulturfremdliche Rahmenbedingungen auch andere Bereiche wie das Urheberrecht und die Künstlersozialversicherungen.

Auf den rechtlichen Feldern gab es in den letzten Jahren teilweise gewichtige Veränderungen, die die finanzielle Situation von Kultureinrichtungen und Akteuren positiv oder negativ beeinflussen und von daher ein Bestandteil der indirekten Kulturfinanzierung sind. Die politischen Auseinandersetzungen darüber haben im letzten Jahrzehnt zugenommen, besonders dadurch, dass von außerhalb des Kulturbereichs versucht wurde, bestehende Regelungen zu Lasten der Kulturförderung zu verschlechtern oder gar

abzuschaffen, wie zum Beispiel durch den Sponsoring-Erlass des Finanzministeriums im Sommer 1997, durch die Veränderung der »Ausländersteuer« etwa zur gleichen Zeit oder die Fassung von Kulturfinanzierung als »Subventionstatbestand« wie im »Subventionsabbaupapier« des hessischen und des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Roland Koch und Peer Steinbrück im September 2003. Da es in dieser Studie um »Förderkriterien staatlicher Kulturfinanzierung« geht, werden die Formen indirekter Förderung über gesetzliche Maßnahmen im Folgenden nicht weiter verfolgt.

Bei der direkten Kulturfinanzierung ist noch einmal zu unterscheiden zwischen monetären Mitteln und der kostenlosen Bereitstellung von sonst zu vergütenden Leistungen. Zu diesen »geldwerten« Leistungen gehören beispielsweise die Bereitstellung von Atelierräumen, die mietfreie Überlassung städtischer Räume, die zeitweilige »Anstellung« etwa als »Stadtschreiber« oder die kosten- und logiefreie Einladung in Künstlerhäuser im In- und Ausland. Auch diese Form der direkten nichtmonetären Kulturförderung hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten in Deutschland zugenommen. In den meisten Fällen handelt es sich – mit Ausnahme der mietfreien Überlassung von Gebäuden – hierbei um individuelle KünstlerInnenförderung. Da auch diese nicht Gegenstand dieser Studie ist, wird hierauf im Weiteren nicht weiter Bezug genommen wird.

Bei der öffentlichen Kulturfinanzierung im engeren Sinn kann – in Anlehnung an Opitz/Thomas – von vier »Regelkreisen für Geldströme in und für Kultur« ausgegangen werden: »1. Die Behördenfinanzierung als Vollzug institutioneller Förderung von gesetzlich gebundenen Gründungen (z. B. Museen oder Landesarchive, Landesbibliotheken, Landeszentralen für politische Bildung als nachgeordnete oder zugeordnete Behörden), 2. institutionelle Zuwendungen an überwiegend gemeinnützige, jedoch auch öffentlich-rechtliche Träger als Festbetrags- oder Fehlbedarfsfinanzierungen; haushaltsrechtlich mit sehr wenigen Ausnahmen als Freiwilligkeitsleistung und sehr häufig auch subsidiär gewährt (z. B. Staats- oder Landestheater, öffentlich-rechtliche oder gemeinnützige, meistens so genannte unechte Stiftungen, das große Feld der Verbände ..., 3. Projektförderungen für alle ästhetischen Sparten, also umfassend für ›Texte, Bilder, Töne‹ – in aller Regel subsidiär gewährt, 4. schließlich die Finanzierung länderübergreifender oder Bund und Länder beziehungsweise einzelne Länder verbindende Institutionen und Projekte (z. B. SPK, Gedenkstätte Auschwitz, Deutsches Literaturarchiv, Stiftung Weimarer Klassik, Deutsche Bibliothek usw.). Diese Geldströme sind in der Regel vertraglich gesichert ...« (Opitz/Thomas 2003:109 f.)

Für den hier zu untersuchenden Gegenstand sind besonders die »Finanzströme« 2 und 3 von Interesse, da es hierbei um Leistungen der öffentlichen Kulturförderung geht, für die keine direkten gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen in dem Sinn bestehen, dass eine konkrete Ausgabenhöhe vorgeschrieben ist wie bei 4) oder die Regelungsmöglichkeiten über Veränderung der Fördermodalitäten sehr eingeschränkt sind, wie bei 1). Über die Anteile der jeweiligen Finanzströme an den Kulturausgaben gibt die Kulturstatistik keine Auskunft, da die hier unter steuerungspolitischen Gesichtspunkten vorgenommene Kategorisierung sich kulturstatistisch nicht oder nur mit sehr aufwändigen Operationen, und dann auch lediglich annäherungsweise, abbilden ließe.

Bezogen auf die in dieser Studie und bei der Fragebogenerhebung in den vier Vergleichsländern zu Grunde gelegten Kategorisierungen betrifft die »Behördenfinanzierung« nur die Gruppe der staatlichen beziehungsweise kommunalen Kultureinrichtungen. Die »institutionellen Zuwendungen« und die »Projektförderung«

beziehen sich auf die vier anderen Typologien: »de facto staatlich/kommunal«, und »zivilgesellschaftliche« Akteure, Einzelpersonen und gemischt öffentlich-rechtlich-private Trägerschaft.

Diese Geldleistungen an »Dritte«, auch wenn es sich um de facto öffentlich getragene Einrichtungen wie ein Stadttheater in der Rechtsform einer GmbH handelt, sind haushaltsrechtlich Zuwendungen. Zuwendungen machen die überwiegende Form der Kulturfinanzierung aus, sie bestimmen das finanzwirtschaftliche Verhältnis zwischen der öffentlichen Hand und den kulturellen Institutionen und Initiativen. Die Bedeutung von Zuwendungen im Kulturbereich wird weiter zunehmen, da immer mehr ehemals nachgeordnete Kulturbehörden wie Landesmuseen oder städtische Ämter wie Theater, Musikschulen, Volkshochschulen u. a. in eigenständige Rechtsformen überführt werden und deren Finanzierung dann auf dem Zuwendungswege erfolgt. Das »Zuwendungsrecht« im Haushaltsgrundsätzegesetz, den Haushaltsordnungen und anderen juristischen Festlegungen definiert Antrags- und Bewilligungsverfahren, die Art der Mittelverwendung und ihre Kontrolle. (Vgl. hierzu ausführlich Opitz/Steinbrink/Thomas 2004) Es wird zunehmend eine immer größere Bedeutung bekommen, weswegen seine Reform einen zentralen Stellenwert in zukünftigen kulturpolitischen Diskussionen hat. (Vgl. hierzu die Ausführungen im Schlusskapitel)

Bei den Zuwendungen wird allgemein zwischen *institutioneller Förderung* und *Projektförderung* unterschieden. Das Unterscheidungskriterium ist dafür ein inhaltlich und zeitlich »abgegrenztes Vorhaben« für die Projektförderung, während sich die institutionelle Förderung auf die gesamte oder teilweise Deckung der Kosten einer Kultureinrichtung oder eines Verbandes bezieht. Die Zuwendungen können in unterschiedlichen Arten gewährt werden, als a) *Vollfinanzierung*, das heißt ohne weitere Einnahmequellen, was in der Praxis sehr selten auftritt, oder b) in der üblichen Form einer *Teilfinanzierung*. Diese wird wiederum unterschieden in eine *Festbetragsfinanzierung*, bei der Unterdeckungen zu Lasten und Überschüsse zu Gunsten der Zuwendungsempfänger gehen, und in eine *Fehlbedarfsfinanzierung* für eine im Antrag formulierte Deckungslücke zwischen Ausgaben und Einnahmen, bei der zum Beispiel Einnahmensteigerungen zu einer Senkung oder Teilrückzahlung des Zuwendungsbetrages führen.

Für die kulturpolitische Praxis lassen sich keine allgemeinen Aussagen über die Verteilung der jeweiligen Finanzierungsformen machen, da die Situation und Entwicklung in den einzelnen Sparten sehr unterschiedlich ist. Als Tendenz lässt sich lediglich festhalten, dass zum einen, wie erwähnt, der Anteil der Zuwendungen gegenüber der Ämterfinanzierung zugenommen hat und weiter zunehmen wird mit der Folge einer größeren Flexibilität bei der Verwendung und Steuerung der Haushaltsmittel für kulturelle Einrichtungen. Innerhalb der Zuwendungen zeichnet sich – jenseits der institutionellen Förderung der großen traditionellen Einrichtungen, die zum Teil noch nicht solange ihre Ämterstruktur abgestreift haben – eine tendenzielle Verlagerung von einer institutionellen zu einer Projektförderung ab. Das hat zum einen mit dem Verzicht seitens der Kulturpolitik gegenüber längerfristigen institutionellen Festlegungen – auch wenn diese im jährlichen Haushaltsturnus vergeben wurden – zu tun, zum anderen mit einer größeren kulturpolitischen Steuerungsmöglichkeit von Projekten. Insgesamt kann auch hier eine größere Flexibilität bei der Finanzierung auf Seiten der Zuwendungsgeber festgestellt werden, die genutzt werden kann und teilweise auch genutzt wird, bisherige Förderungen

zu überprüfen und gegebenenfalls einzustellen und neue aufzunehmen. Spiegelbildlich hat dies eine größere Unsicherheit bei den Zuwendungsempfängern zur Folge.

Die Entwicklung von der Ämterfinanzierung zu Zuwendungen an weiterhin von Kommunen und Ländern getragene Kultureinrichtungen in öffentlicher oder privatrechtlicher Rechtsform findet gegenwärtig vor allem bei den Theatern, Museen und Konzerthallen statt. (Vgl. hierzu auch Kapitel 1.2) Ihre Finanzierung, wie auch die der anderen de facto-öffentlich getragenen Kultureinrichtungen, ist eine institutionelle und gilt in der Regel für das Haushaltsjahr oder im Fall des immer häufiger auftretenden Doppelhaushalts für zwei Jahre. De facto ist es allerdings eine Förderung ohne zeitliche Befristung und muss auch nicht jährlich neu beantragt werden. Eine Vollfinanzierung ist, wie erwähnt, sehr selten, da in der Regel von nahezu allen Kultureinrichtungen Eigeneinnahmen in die Finanzierung eingehen. Ausnahmen sind zum Beispiel öfter Archive oder Denkmalprojekte. Ob es sich um eine Anteils- oder Fehlbedarfsfinanzierung handelt, ist sehr unterschiedlich, und es lässt sich keine allgemeine Einschätzung treffen, welche Form bei den einzelnen Einrichtungsarten dominiert. Insgesamt kann aber festgestellt werden, dass durch die Kulturverwaltungsreform und die Flexibilisierung bei der Haushaltsbewirtschaftung etwa durch gegenseitige Deckungsfähigkeit, Übertragbarkeit in andere Haushaltsjahre etc., die unsinnige »Bestrafung« von erfolgreich arbeitenden Kultureinrichtungen zurückgeht, die bei höheren als im Plan vorgesehenen Einnahmen entweder einen Teil der Zuwendungen respektive der erwirtschafteten Einnahmen zurückzahlen müssen oder deren Zuwendungen entsprechend im folgenden Jahr gekürzt werden.

Bei den Zuwendungsempfängern jenseits der traditionellen kommunal oder vom Land getragenen Kulturinstitutionen stellt sich die Lage anders dar. Bei diesen Einrichtungen frei-gemeinnütziger, zivilgesellschaftlicher Träger überwiegt, selbst wenn es sich um größere feste Einrichtungen handelt wie bei den soziokulturellen Zentren, die Projektförderung gegenüber einer institutionellen Förderung, auch wenn hier vielfach der Projektbegriff sehr weit gefasst ist. Oft handelt es sich um eine Fehlbedarfsfinanzierung, Mittel für investive Maßnahmen, sei es der notwendige Ausbau eines Raumes eines Zentrums, die Anschaffung einer Anlage für eine Musikgruppe oder eines Transportbusses für ein reisendes Theaterensemble, sind häufig als nicht zuwendungsfähig ausgeschlossen. Die Finanzierung ist in der Regel auf das Haushaltsjahr beschränkt und muss, im Unterschied zur institutionellen Förderung, jährlich neu beantragt und begründet werden.²⁵

Eine Ausnahme bildet hier die Konzeptions- und Optionsförderung im freien und in Berlin teilweise im Privattheaterbereich, nach der eine Theatertruppe mit oder ohne Haus für einen bestimmten Zeitraum, etwa zwischen 3 bis 5 Jahren, auf der Grundlage einer Konzeption gefördert wird. Dieser sinnvolle Ansatz, der eine gewisse Planungssicherheit für freie Träger von Kulturprojekten oder Kultureinrichtungen jenseits des jährlichen Antragsverfahrens schafft, ist außerhalb des freien Theaterbereichs allerdings noch nicht verbreitet, obwohl er eine dritte Möglichkeit zu bislang üblichen Alternativen von institutioneller oder Projektförderung darstellt. (Vgl. hierzu z. B. Wagner 1997)

25 Für den Bereich der Soziokulturförderung auf Landesebene liegt neuerdings eine Studie des *Instituts für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft* vor, in der sehr detailliert die Förderformen, die Vergabemodi, die Finanzierungsarten und Finanzierungsgegenstände für die Soziokultur in den 16 Bundesländern dargestellt werden. (Blumenreich u. a. 2004)

3.4 Partnerschaft zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft

Eine besondere organisatorische Form der Kulturfinanzierung, die in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen hat, bilden die Ansätze von Public-Private-Partnership. Der Terminus kommt ursprünglich aus der Stadtentwicklung und der Kommunalpolitik und meint die öffentlich-private Zusammenarbeit, für die im Kulturbereich auch Bezeichnungen wie »Kulturpartnerschaft« oder »Kulturförderung in gemeinsamer Verantwortung« (Kulturkreis im BDI 1996/1997) stehen. Es handelt sich dabei um einen Sammelbegriff für unterschiedliche Ansätze gemeinsamer sowohl monetärer wie nichtmonetärer Kulturförderung von öffentlichen und privaten oder zivilgesellschaftlichen Akteuren. Die verschiedenen Ansätze unterscheiden sich dabei hinsichtlich der Intensität und der Formalisierung der Kooperation erheblich.

In der Literatur zu Private Public Partnership, die inzwischen exponential wächst, gibt es, nach Dietrich Budäus, der selbst mehrere Veröffentlichungen hierzu publiziert hat, einen Punkt, in dem nahezu alle AutorInnen übereinstimmen, dass es »keine exakte und allgemein gültige Definition von Public Private Partnership« gibt (zit. n. Appel 2004: 78).

Da von der Enquete-Kommission zum Thema »Public-Private-Partnership im Kulturbereich« am 3. November 2004 in Düsseldorf eine Anhörung durchgeführt wurde und acht kleinere Expertisen zu einem konkreten Fragenkatalog in Auftrag gegeben worden sind (siehe die entsprechenden Drucksachen EK-Kultur, K.-Drs. 201 sowie 249-255), können wir uns an dieser Stelle hierzu auf einige Anmerkungen beschränken, ohne das Thema auch nur ansatzweise in der notwendigen Ausführlichkeit zu untersuchen und ohne auf die Erkenntnisse der Anhörung und die einzelnen Stellungnahmen einzugehen.

Der Begriff PPP ist neu und unklar, aber den damit bezeichneten »Tatbestand« gibt es schon sehr lange, fast so lange wie es eine öffentliche Kulturförderung gibt, denn an deren Anfang stand ja oft eine solche enge und langfristige Kooperation von öffentlichen und privaten beziehungsweise zivilgesellschaftlichen Akteuren. Das betrifft beispielsweise den Aufbau von Museen durch Kunst- und Museumsvereine und die schrittweise Übernahme einzelner Aufgaben bis zur vollständigen Trägerschaft durch die Kommune oder die Stadttheater im 19. Jahrhundert, die in der Regel private Unternehmen waren, denen die Stadt aber oft den Theaterbau zur Verfügung stellte. Das 19. Jahrhundert ist reich an Beispielen von solchen durchaus langfristigen Kooperationsformen auf Vertragsbasis von »public« und »private« Partnern.

Mit der Kommunalisierung vieler vormals privat getragener Kultureinrichtungen Anfang des 20. Jahrhunderts und in der Weimarer Republik war zahlreichen dieser öffentlich-privaten Partnerschaften der Boden entzogen worden. Gleichwohl haben sich einige Kooperationen auch bei der Trägerschaft von Einrichtungen erhalten und existieren noch heute, wie im Museumsbereich, wenn ein Kunstverein oder ein Freundeskreis ein »städtisches« Kunstmuseum trägt, wie die *Bremer Kunsthalle* oder das Frankfurter *Städel*.

Seit Beginn der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts gibt es im Kulturbereich eine zunehmend breiter werdende Diskussion um eine verstärkte öffentlich-privat Zusammenarbeit in der Kulturfinanzierung, seither unter der Bezeichnung Public-Private-Partnership. Dabei ist die Bedeutung hier so unklar wie in der allgemeinen PPP-Diskussion.

Im allgemeinen Sinn ist jedes Kultursponsoring und jede mäzenatische Unterstützung eine Kulturpartnerschaft, da sie in der Regel für ein bestehendes oder neugeschaffenes Institut

oder für Veranstaltungen geleistet werden, die von der privaten oder öffentlichen Kulturförderung nicht allein getragen werden. In Abgrenzung zu reinen Sponsoringaktivitäten oder zu herkömmlichen mäzenatischen Aktivitäten zielt Kulturpartnerschaft aber nicht nur auf eine punktuelle, einmalige Unterstützung, sondern auf längerfristige, möglichst institutionelle Zusammenarbeit mit eigenen Strukturen auf Vertragsbasis.

PPP-Ansätze unterscheiden sich von Kultur-Sponsoring, Spenden und Mäzenatentum nicht nur durch die Kontinuität und Intensität der Kulturförderung, sondern auch durch die Ziele und Motive. Während es bei Sponsoring und Spenden auf Seiten der privaten Förderer um Werbung und Imagegewinn geht und bei mäzenatischer und Stiftungsförderung die künstlerische Bedeutung des Geförderten im Mittelpunkt steht, spielen bei PPP-Aktivitäten darüber hinaus auch mögliche materielle Vorteile bei den privatwirtschaftlichen Akteuren eine Rolle. Gleichwohl liegt bislang in der Praxis der meisten kulturellen PPP-Projekte auf Seiten der Privaten die Betonung auf der mäzenatischen Unterstützung und einem damit verbundenen Imagegewinn beziehungsweise höchstens auf Steuervergünstigungen, wohin gegen direkte Gewinnmöglichkeiten, anders als bei PPP-Modellen in anderen Feldern der Kommunalpolitik, hier noch keine oder höchstens eine geringe Rolle spielen.

Diese Kulturpartnerschaften und Kooperationsmodelle werden gegenwärtig in sehr verschiedenen Formen praktiziert. Dabei lassen sich grob drei Hauptgruppierungen unterscheiden: Stiftungen und Stiftungs Kooperationen, public-private-partnership im engeren Sinne von gemeinsamen Trägerstrukturen und Matching-Funds als gemeinsame Finanzierungsformen.

Bei den Stiftungen als neue Kooperationspartnerschaften handelt es sich nicht um die bekannten, auch im Kulturbereich verbreiteten privaten und öffentlichen Kulturstiftungen, sondern um neue Stiftungsformen, die sich am Modell der amerikanischen Community Foundations orientieren, wie die Stadtstiftungen z.B. die in Ulm oder die inzwischen zahlreich gegründeten oder sich in Gründung befindenden Bürgerstiftungen, in denen bei einem Teil öffentliche Hand, Privatwirtschaft und bürgerschaftliches Engagement zusammengeführt werden. Hierzu gehören auch neue Formen der Stiftungs Kooperationen, wie beispielsweise das Trägermodell des *Festspielhauses Hellerau* in Dresden, wo eine gGmbH in Kooperation von öffentlicher Hand, öffentlich-rechtlicher Stiftung und Privatstiftung getragen wird.

Beispiele für Public-private-partnership als gemeinsame Trägerschaft und Finanzierung sind etwa das *Literaturhaus München*, das *museum kunst palast* in Düsseldorf oder die *Stadtbibliothek Gütersloh*.

Das im Juni 1997 eröffnete Literaturhaus in München wird von einer selbständigen Stiftung getragen, in der die Stadt München und ein Initiativkreis aus sieben Münchener Verlagen und Buchhandlungen sitzen. Die Kosten für den Unterhalt werden von der Stadt München und den privaten Sponsoren getragen. Auch die Mittel für die Renovierung der Immobilie kamen zu einem Drittel von Sponsoren. In Düsseldorf sind *Kunstmuseum* und *Kunsthalle* in die Stiftung *museum kunst palast* aufgegangen, die von der Stadt Düsseldorf und der VEBA getragen wird. Die Stiftungsmittel kommen neben den öffentlichen Geldern zu einem großen Teil aus den Erlösen eines Grundstücksverkaufs der Stadt an die VEBA sowie aus Sponsorengeldern. Bei der *Stadtbibliothek Gütersloh* hält der städtische Gesellschafter 51 % und die *Bertelsmann-Stiftung* 49 % der Gesellschaftsanteile. Die

Baukosten für die Bibliothek – 20 Millionen Mark – haben sich die Gesellschafter geteilt, für die laufenden Betriebskosten kommt die Stadt Gütersloh auf. Projekte, die den Förderkriterien der Stiftung entsprechen, können von ihr unterstützt werden.

Für die öffentlich-private/gesellschaftliche Komplementärfinanzierung steht die Bezeichnung »Matching Funds«. Es ist ein Finanzierungsmodell, bei dem unterschiedliche Partner sich verabreden, gemeinsam einen Finanzierungstopf aufzufüllen und sich dabei beispielsweise die öffentliche Hand oder eine Bank verpflichten, die gleiche Summe zur Finanzierung einer Kultureinrichtung aufzubringen wie eine private Spendensammlung erbracht hat, wie etwa bei den Kosten für den Bau der *Neuen Pinakothek* in München Mitte der neunziger Jahre. Aber Ähnliches gab es auch schon bevor der Begriff PPP im Kulturbereich Karriere machte, etwa bei der Gründung der *Kunststiftung Baden-Württemberg* 1977.

Diese wenigen Hinweise stehen exemplarisch für eine wachsende Zahl solcher Modelle gemeinsam getragener öffentlich-privater Kulturverantwortung, die sehr unterschiedliche Gestalt haben und sich beispielsweise entlang der folgenden Klassifizierung unterscheiden lassen:

- als Finanzierungsform von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft/Öffentlichkeit für Investitionen und Neubauten (matching funds);
- als Delegation der Förderentscheidung von der öffentlichen Hand auf Verbände
- als vertragliche Zusammenarbeit von Kulturverwaltung und Privatwirtschaft
- als vertragliche Zusammenarbeit von Kulturverwaltung und Förderverein
- als vertragliche Zusammenarbeit von Kulturverwaltung und Freier Szene
- als organisatorischer Zusammenschluss von öffentlicher Hand und zivilen/privatwirtschaftlichen Akteuren in Form einer Stiftung
- als organisatorischer Zusammenschluss von öffentlicher Hand und Stiftungen in Form einer gGmbH
- als organisatorischer Zusammenschluss von Verwaltung, kultureller Öffentlichkeit und Privatwirtschaft in Form einer gGmbH
- als organisatorischer Zusammenschluss von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft in Form einer GmbH

Konkrete Beispiele zu diesen einzelnen Formen sind bei Sievers/Wagner (1998) veröffentlicht. (Siehe hierzu auch die Auswertung einer Umfrage zur Verbreitung von PPP-Ansätzen in Kommunen und Länder bei Sievers 1998)

3.5 Struktur, Formen und Verfahren der öffentlichen Kulturfinanzierung in den Vergleichsländern

Anteil der öffentlichen und privaten Mittel

Aus den Angaben der befragten ExpertInnen auf der Basis offizieller statistischer Daten in den Vergleichsländern lässt sich folgende Verteilung der Kulturförderung auf staatliche/kommunale und private Träger berechnen (vgl. zu den Quellen die Länderprofile im Anhang):

Tabelle 4: Öffentliche und private Anteile der Kulturförderung im Vergleich

	A = Österreich (2002)	CH = Schweiz (1998)*	NL = Niederlande (2001)	(UK) = England** (2002-3)	D = Deutschland (2000/2003)
Öffentliche Kulturausgaben (Staat, Regionen, Kommunen) in Mio. Euro (und %)	1.889 (97%)	1.254 (83%)	2.378	4.156 (96%)	8.190 (95%)
Private Kulturförderung (Spenden, Stiftungen, Sponsoring) in Mio. Euro (und %)	60 (3%)	320 (17%)	o.A.	172 (4%)	450 (5%)
Anteil Kulturausgaben an den öffentlichen Gesamthaushalten	1,7%	1,4%	1,2%	0,6%	1,3%
<i>Zum Vergleich: Hinweise auf den Umfang der privaten Kulturwirtschaft, Umsätze in Mrd. Euro (Jahr)</i>	<i>20,2 (2000)</i>	<i>11,3 (o.A.)</i>	<i>o.A.</i>	<i>39,1 (1998-9)</i>	<i>70 (1999)</i>

*) Das Bundesamt für Statistik hat seit 1998 keine aktualisierten Zahlen vorgelegt

***) Daten liegen nur für England vor

Im Ergebnis zeigt sich, abgesehen vielleicht von der Schweiz, das auch aus Deutschland bekannte Bild einer relativ geringen *Bedeutung der privaten Förderer* im Gesamtvolumen der Kulturförderung; allerdings trifft dies nur bei einer rein monetären Betrachtungsweise zu, die bestimmten Aktivitäten privater Mäzene und Sponsoren, etwa der Bereitstellung von Sammlungen oder logistischen Hilfestellungen, nicht gerecht werden kann. Außerdem sind die privaten Mittel normalerweise ungleichmäßig verteilt: Bei größeren Events oder im Museumsbereich können sie z.B. deutlich gewichtiger sein als etwa im Bereich der Theater- und Orchesterförderung, die in den öffentlichen Budgets ohnehin den größten Raum einnehmen.

Interessant ist der Vergleich des Anteils der Kulturausgaben an den *öffentlichen Gesamthaushalten*: Österreich liegt hier fast dreimal so hoch wie England – zweifellos Nachwirkungen der »Ära Thatcher«, in der öffentliches Engagement in vielen gesellschaftlichen Feldern systematisch reduziert wurde.

Noch extremer unterscheiden sich die Vergleichsländer, zieht man die öffentlichen *Kulturausgaben pro Kopf der Bevölkerung* in Betracht, wie sie im Internet-Kompendium²⁶ www.culturalpolicies.net ausgewiesen werden: Hier liegt Österreich erneut mit immerhin 225 Euro an der Spitze, gefolgt von der Schweiz mit 173, den Niederlanden mit 128 und Deutschland als »Schlusslicht« in dieser Gruppe mit knapp 100 Euro (die Daten für das Vereinigte Königreich sind nicht vergleichbar, liegen aber auf jeden Fall deutlich unter

diesen Werten, während z.B. Schweden mit 196, Frankreich mit 189 oder Finnland mit 175 Euro eher im oberen Bereich angesiedelt sind).

Als ergänzende Information wurde in Tabelle 4 auch ein Hinweis auf den Umfang der *privaten Kulturwirtschaft* (Verlage, Musikwirtschaft, Galerien, Privattheater, Film etc.) aufgenommen. Umsätze der, weitgehend nachfrageorientierten, Kulturwirtschaft machen im Schnitt etwa das zehnfache dessen aus, was staatliche und kommunale Stellen im Kulturbereich investieren. Auch wenn diese Daten wegen unterschiedlicher Definitionen nur mit Einschränkungen vergleichbar sind, zeigt sich so im Ergebnis – ähnlich wie in Deutschland²⁷ – ein erhebliches Volumen dieses Teils der Privatwirtschaft. Obwohl es hier natürlich nicht um »Förderaktivitäten«, sondern um kulturelle Produkte und Leistungen als Unternehmenszweck geht, stehen private Kulturbetriebe doch häufig, und dann zu beidseitigem Nutzen, in einer Art von Komplementärbeziehung mit öffentlich getragenen Kultureinrichtungen (z.B. Musikinstrumentenhersteller zu Musikschulen). Auf die Frage einer möglichen Konkurrenz um Fördermittel wird später noch eingegangen.

Verteilung der öffentlichen Mittel nach Gebietskörperschaften und Einrichtungen

Tabelle 5: Kulturaufwendungen staatlicher Ebenen/Gebietskörperschaften im Vergleich

	A = Österreich <small>(vgl. aber Daten in LPI)</small>	CH = Schwei z	D = Deutschland	NL = Nieder- lande	(UK) = England
Zentralstaat	33% (38%)	21%	10%	30%	57%
Länder/ Regionen	38% (inkl. Wien) (38%)	36%	46%	8%	o.A.
Kommunen	29% (31%)	43%	44%	62%	44%
Gesamt	100%	100%	100%	100%	100%

Quellen: Statistische Ämter der jeweiligen Vergleichsländer (vgl. Länderprofile), für Deutschland u. Österreich: www.culturalpolicies.net

Das Ergebnis dieser Übersicht wirkt zunächst erstaunlich: Ausgerechnet bei einem föderal organisierten Staat wie Österreich übertrifft der Finanzierungsanteil nationaler Instanzen den Vergleichswert in einem deutlich zentralstaatlich geprägten Land wie den Niederlanden. Dies zeigt letztlich aber nur, was in kleinerem Maßstab auch aus Deutschland bekannt ist: Die relative und selbst die absolute Bedeutung der für Kulturaufgaben bereitgestellten staatlichen und kommunalen Mittel ist keineswegs identisch mit dem (kultur-)politischen Gewicht der jeweiligen Ebene. Im Falle der Kommunen ist der hohe Anteil z.B. durch eine große Zahl öffentlicher oder öffentlich geförderter Kulturinstitutionen auf dieser Ebene zu erklären. Durch weitgehende Zuständigkeiten für die Gesetzgebung, z.B. im Steuer- oder Sozialrecht, große nationale Stiftungen oder durch die Regelung allgemeiner Verwaltungsangelegenheiten können aber zentrale Instanzen, selbst wenn sie – wie in Deutschland – geringere Anteile am gesamten öffentlichen Kulturretat aufweisen, dennoch einen erheblichen, oft entscheidenden Einfluss auf den Verlauf und die Richtung der Kulturentwicklung gewinnen.

²⁷ Zu Definitionen und Tendenzen s. Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2001.

Wie die Länderprofile im Anhang vor Augen führen (vgl. insbesondere Frage 5), fällt es schwer, bei der Frage nach der *Trägerschaft einzelner Kulturangebote* für den Vergleich mit deutschen Verhältnissen präzise Schlüsse zu ziehen. Deutlich ist aber, dass auch andernorts die kommunale Ebene bei der Förderung der meisten Kultureinrichtungen eine entscheidende Rolle spielt und dass selbst in den föderalistisch organisierten Ländern zentrale Instanzen deutlich mehr Einfluss haben können als in Deutschland. In den Niederlanden, wo sich zentrale Stellen bei der Förderung auf große künstlerische Einrichtungen im engeren Sinne (wie Theater, Orchester, Kunstmuseen) konzentrieren sowie in England, sind regionale Zuständigkeiten begrenzt oder noch in Entwicklung, während Österreich hier dem deutschen Modell näher kommt. In der Schweiz lässt sich ansatzweise eine Aufgabenteilung erkennen:

»Die Auskunft des Bundesamtes für Statistik zu Frage 5 lautet: 'Im Bereich Theater und Konzerte sind ausschließlich und in den Bereichen Bibliotheken und Museen hauptsächlich Gemeinden und Kantone aktiv. Die Denkmalpflege ist vor allem eine Angelegenheit der Kantone. Der Bund ist besonders im Bereich der Massenmedien präsent und unterstützt die Stiftung Pro Helvetia.' Die Datenlage von Seiten des BfS ist denkbar schlecht; die einzelnen kantonalen und kommunalen Statistiken sind nicht oder nur bedingt kompatibel ...

Die kommunale Ebene (u.a. Kantonshauptstadt) ist der primäre Akteur. Der Kanton finanziert Kultur in erster Linie projektbezogen und teilweise ohne langfristige Strategie aus dem Lotteriefonds, oder er leistet einen Beitrag an die Infrastrukturkosten der kommunalen Ebene (bspw. Kanton Schaffhausen).« (Weckerle/CH-LP, Frage 5)

Struktur der Kulturfinanzierung

Die Antworten auf Frage 6 zeigen zunächst, dass entsprechend den Informationsinteressen der Enquete-Kommission idealtypisch entwickelte Fragekategorien zu unterschiedlichen Finanzierungsarten und -gegenständen den befragten Experten/innen in den Vergleichsländern mangels entsprechender Daten für bestimmte Institutionen oder aus grundsätzlichen Erwägungen einige Probleme bereiteten. Aus Österreich wird dazu die Verwendung bzw. Weiterentwicklung standardisierter Erhebungs- und Darstellungsmodelle²⁸ angemahnt, für die in der Tat großer Bedarf besteht und deren Optimierung in den kommenden Jahren noch viel fachlichen Einsatz erfordern wird: Fachleute, »die in der Kulturpolitikforschung auf mittlere Sicht arbeiten und an internationalen Projekten der vergleichenden Kulturforschung aktiv beteiligt sind, (sollten) sich an der sich abzeichnenden Standardentwicklung beteiligen und diese unmittelbar unterstützen.« (Hofecker/A-LP, Frage 6)

Es kommt hinzu, dass es auch innerhalb einzelner Sparten bzw. Angebotsformen je nach Standort oder Trägerschaft deutliche Unterschiede in den Strukturen der Kulturfinanzierung gibt, was genrespezifische Aussagen erschwert oder fast unmöglich macht. Dennoch wird z.B. im englischen Beitrag festgehalten, dass »laufende Gesamtkosten, im Gegensatz zur Fehlbedarfsfinanzierung, oft dann übernommen werden, wenn zentrale oder lokale Stellen Eigentümer der jeweiligen Einrichtungen sind, z.B. bei Bibliotheken oder Bürgerhäusern.« (Fisher/UK-LP, Frage 6).

28 S. hierzu ausführlich Hofecker, & Tschmuck 2003.

Bei allen Einschränkungen sind dennoch einige Tendenz-Aussagen möglich, die in der folgenden Tabelle 6 festgehalten werden:

Tabelle 6: Hinweise zu Strukturen der Kulturfinanzierung in den Vergleichsländern

Land	A. Typische <i>öffentliche Finanzierungsanteile</i>	B. Hinweise zu <i>Finanzierungsarten</i>	C. Hinweise zur <i>Finanzierungsdauer</i>
A = Österreich	Alle öffentlichen Theater ca. 67%, dabei Musiktheater wegen höherer Einspielergebnisse z.T. unter 60%	o.A.	o.A.
CH = Schweiz	Große Sprech- und Musiktheater ca. 75%, Orchester z.T. darunter, Kunstmuseen ca. 50% (z.B. Kunstverein/Kunsthaus Zürich: ca. 50% öffentlich, 15% Eintritte, 10% Sponsoring, 10% Shop, 12% Mitgliedsbeitr.)	Trotz bestimmter Auflagen zu Dritt- und Eigenmitteln bei den großen künstlerischen Häusern meist VF	I.d.R. Finanzierungs-Kontinuität im Rahmen des öffentlichen Budget-Rhythmus (4 Jahre)
NL = Niederlande	Theater- und Musikinstitutionen ca. 85%, Museen/Ausstellungshallen ca. 60%, Bibliotheken ca. 80%	Bis auf Denkmalobjekte (AF) meist FBF	MZB nach gesetzl. Bestimmungen, große Kunstinstitute mit gewisser Kontinuität
UK = England	Öfftl. Theater ca. 30-50%, Tanzinstitutionen und Konzerthallen z.T. höher, Orchester deutlich darunter, Kunstmuseen je nach Trägerschaft 30-70%	Konzerthallen sowie öfftl. Kunstmuseen, Bibliotheken u. Archive i.d.R. AF, andere künstlerische Einrichtungen meist FBF	Durchweg MZB
D = Deutschland*	Archive: ca. 95 – 100% Öfftl. getrag. Theater: 83 % Museen: ca. 70 % Jugendkunsthochschulen: 79 % Musikschulen: ca. 60 % Volkshochschulen 53 % Soziokulturelle Zentren: 48 %	VF AF AF/FBF AF/FBF AF/FBF AF AF, FBF	OZB (OZB) OZB/MZB OZB/MZB OZB/MZB (OZB) MZB

* Mit Ausnahme der Angaben zu Theater und soziokult. Zentren stammen die Zahlen aus: Verband deutscher Städtestatistiker (Hg.) *Städte in Zahlen. Kultur und Bildung, Oberhausen 1998 und beziehen sich auf Mitte der neunziger Jahre*

Abkürzungen: *Finanzierungsarten*: VF = Vollfinanzierung; AF = Anteilsfinanzierung; FBF = Fehlbedarfsfinanzierung

Finanzierungsdauer: OZB = ohne zeitliche Befristung; MZB = mit zeitlicher Befristung

Im Ergebnis stellt sich heraus, dass mit Ausnahme Englands bei den meisten größeren Kulturinstitutionen öffentliche Finanzierungsanteile von zwei Dritteln und mehr die Regel sind (für private Einrichtungen liegen kaum aussagekräftige Ergebnisse vor). Insofern unterscheiden sich die Verhältnisse hier nur wenig von denen in Deutschland, sieht man einmal davon ab, dass die Einspielergebnisse hiesiger Theater (mit ca. 16-17%) unter denen der beiden anderen deutschsprachigen Länder liegen. Durch allgemeine gesetzliche Regelungen (WSC) gibt es in den Niederlanden eine besondere Situation, zu der ausgeführt wird:

»In den Niederlanden sind alle Haushaltsbudgets auf ein Jahr begrenzt, die einzige Ausnahme bildet das Kulturbudget, da es durch die 'Cultuurnota' auf 4 Jahre angelegt ist. Diese Sonderstellung bedingte, dass der Kulturhaushalt bislang mancher Sparmaßnahme entging. Es ist jedoch angekündigt, dass bei der 'Cultuurnota' 2004 erstmalig eingespart werden muss: Am 21.09.04 wird verkündet, wer in den kommenden 4 Jahren gefördert wird. Bis jetzt ist nur bekannt, dass die Einsparungen die Kultur verwaltenden Institutionen (Fonds, Stiftungen) treffen soll, nicht aber die Kulturproduzenten.

Die vierjährige Finanzierungsdauer ist zukünftig möglicherweise in Frage gestellt, da es gegenwärtig eine Diskussion darüber gibt, ob die Finanzierungsdauer den allgemeinen einjährigen Haushaltsplanungen anzugleichen sei. Auf der lokalen Ebene scheinen sich allerdings die Gemeinden schon dem vierjährigen Planungszyklus angepasst zu haben, so z.B. die Stadt Groningen, die selber eine Cultuurnota mit einem eigenen Motto herausgegeben hat (2005-2008: 'Ins Auge, ins Herz').« (Dorscheid/NL-LP, Frage 6)

Speziell bei der Frage nach *Finanzierungsgegenständen*, in der es darum ging, ob nur die Betriebskosten bezuschusst werden bzw. ein Sockelbetrag gegeben wird oder ob alle Kosten abgedeckt sind, weist der schweizerische Beitrag darauf hin, dass sie bei »konsequent umgesetzten« Betriebsstrukturen des 'New Public Management' nur »schwer zu eruieren (sind), da die Logik des Globalbudgets hier nicht unterscheidet.« Aus den Niederlanden wird dazu angemerkt: »Offiziell wird nur 'Aktivität + Qualität' gefördert, aber nicht die Struktur an sich. Tatsächlich handelt es sich somit um Programmkosten + Betriebskosten.« (Dorscheid/NL-LP, Frage 6)

Besonderheiten der Projektförderung

Da sich die öffentliche Kulturfinanzierung nicht nur auf die Förderung von Institutionen/ Einrichtungen bezieht bzw. beziehen sollte, sondern – teilweise sogar zunehmend²⁹ – auch andere Möglichkeiten nutzt, um kulturelle / künstlerische Aktivitäten und Werke gezielt und meist zeitlich befristet zu fördern, wurde in Frage 7 des Auslandsvergleichs versucht, dazu nähere Informationen zu gewinnen. Die Ergebnisse sind uneinheitlich ausgefallen, nicht zuletzt weil auch mit dieser Frage wieder einige methodische Probleme verknüpft sind, die vor allem mit den nationalen Besonderheiten in der Kulturpolitik zusammenhängen. Am niederländischen Beispiel wird dies deutlich: »Die Grenze zwischen institutioneller und projektbezogener Förderung ist nicht einfach zu ziehen. Durch die Subventionszuteilung in der *cultuurnota* werden z.B. Fonds (also Institutionen) Gelder zugewiesen, die diese aber wiederum zur Projektfinanzierung benutzen; gleichzeitig fungieren sie aber auch als Institute mit Forschungsanteil, Ausstellungsmöglichkeiten oder Sammlungen.« (Dorscheid/NL-LP, Frage 7)

Einzelne der befragten Fachleute konnten dennoch neben allgemeinen Aussagen auch grobe Schätzungen zum *Verhältnis institutioneller zu projektbezogener und individueller Förderung* bereitstellen, die aber nur für die künstlerischen Sparten im engeren Sinne sinnvoll darstellbar sind:

29 In Deutschland hat sich z.B. die Anzahl der Preise und Stipendien für Künstler/Publizisten in den letzten 30 Jahren mehr als vervierfacht, vgl. näher Wiesand 2001.

Tabelle 7: Verhältnis institutionelle zu projektbezogener / individueller Förderung*

	CH Schweiz	= NL = Niederlande	(UK) = England
1. Darstellende Kunst	o.A.	3:1	4:1
2. Musik	o.A.	20:1	4:1
3. Bildende Kunst	o.A.	4:1	3:2
4. Literatur	o.A.	3:2	3:2
Spartenübergreifend / Allgemein	Bund: ca. 7:1, in Kommunen oft geringer (z.B. Zürich 10:1)	5:1	o.A.

* Für Deutschland lassen sich hier keine proportionalen Angaben machen, da die Verhältnisse auch innerhalb der einzelnen Sparten und zwischen den verschiedenen Ebenen zu unterschiedlich ist.

Ein allgemeiner *Trend* hin zu mehr projektbezogener / individueller Förderung lässt sich den Antworten, abgesehen von Österreich («enorm gesteigert», vor allem für »Freie Gruppen«) nicht entnehmen, selbst wenn darauf hingewiesen wird, dass eine entsprechende Tendenz politisch gewollt sei oder mindestens diskutiert wird. Immerhin wird für die Schweiz festgehalten: »Die aktuelle kulturpolitische Debatte beschäftigt sich einerseits mit der Frage, wie aufgrund des immer höheren Anteils an gebundenen Mitteln weiterhin Gelder für projektbezogene Förderung frei bleiben. Andererseits ist in den letzten Jahren in der Tat eine Bewegung im Bereich der individuellen Förderung festzustellen: der Bund, Kantone und Städte sind im Besitz von Ateliers im Ausland, welche sie Künstlern zur Verfügung stellen. Die Verleihung von Preisen wurde diversifiziert und den Anforderungen der Realität / des Marktes angepasst: bspw. differenziert nach Altersstruktur, bspw. Wahlmöglichkeit Geld – Stage in renommierter Agentur, ... Preise werden teilweise auch gemeinsam zwischen öffentlichen und privaten Akteuren vergeben.« (Weckerle/CH-LP, Frage 7)

Die zuletzt genannte Entwicklung, bereits ein Beispiel für die nachfolgende Diskussion über Public-Private-Partnership, lässt sich als Trend auch in Deutschland nachweisen³⁰.

Bei einer differenzierenden Nachfrage nach dem *Verhältnis von Projekt- oder Programmförderung* (z.B. Festivals, Veranstaltungen, Aktionen) zu *individueller Künstlerförderung* (z.B. Stipendien, Preise, Ankauf von Werken), hier nur erhoben für die zentralstaatliche Ebene, zeigt sich ebenfalls kein eindeutiges Ergebnis: Während insgesamt die Mittel für erstere in den meisten europäischen Ländern mehr oder weniger deutlich überwiegen, scheint dies in den Niederlanden, die hier allerdings auch über eine lange Tradition verfügen, mit rund 50:50 deutlich anders zu sein: »Das alte System der intensiven individuellen Künstlerförderung (1982 wurden 80% des Budgets der Bildenden Kunst direkt an die Künstler vergeben) ist zwar abgeschafft worden, die große Anzahl der bedürftigen Künstler blieb aber. Tatsächlich musste sogar wieder das Sozialministerium einspringen, indem es besondere Künstlersozialhilfesätze (WIK) anbot, bei denen Künstler bis zu 125% des Sozialhilfesatzes hinzuverdienen können. Durch die frühere, sehr freigiebige Kunstpolitik ist in den Niederlanden die Zahl der 'Künstler' (die oft nicht internationalen Qualitätsmaßstäben genügen) stark angestiegen. Mit dieser Folge der

30 Gegenüber der Ausgabe von 1994 verzeichnete das »Handbuch der Kulturpreise 4« (Stand 2000) vor allem auf kommunaler Ebene verstärkt gemischte öffentlich-private Trägerschaften: der Anteil solcher Partnerschaften erhöhte sich von 10 auf 18%, die dabei ausgeschütteten Fördermittel stiegen von 23 auf 28% (von insgesamt mindestens 105 Mio. DM = über 57 Mio. Euro Preisaufkommen pro Jahr).

alten muss sich die neue Kunstpolitik heute auseinandersetzen.« (Dorscheid/NL-LP, Frage 7)

Hierzu ist vielleicht noch anzumerken, dass sozial orientierte Künstlerhilfen nur eine Möglichkeit für individuelle Förderkonzepte darstellen. Das Ergebnis einer europäischen Bestandsaufnahme des ERICarts-Instituts (Cliche/Mitchell/Wiesand 2002) brachte eine Vielzahl weiterer Zielsetzungen und Programme ans Licht, darunter z.B.

- Verbesserung der Konkurrenzsituation und »Marktfähigkeit«, auch im Ausland;
- Erhöhung der Mobilität, z.B. durch Reisestipendien;
- Ausgleich von Marktdefiziten (relevant vor allem in kleinen Ländern);
- Unterstützung der Kooperation zwischen Künstlern / Publizisten («Networking»);
- Investitionshilfen für langwierige und aufwendige Projekte oder
- Qualifizierungsinitiativen, z.B. für die Nutzung neuer Technologien.

Ein weiterer, in einigen Ländern Europas für die Entwicklung der individuellen und Projektförderung wichtiger Faktor sind z.B. anteilige *Erträge aus Lottomitteln*, die häufig über spezielle Fonds (in Deutschland etwa Kunststiftungen auf Länderebene) an einzelne Empfänger aus dem kulturellen Bereich vergeben werden. Ihr Anteil an der öffentlichen Kulturförderung sollte nach einer jüngst publizierten Studie (Bodo/Gordon/Ilczuk 2004) allerdings nicht überschätzt werden: Er dürfte in Deutschland auf Länderebene etwa 2-3% ausmachen – bei Einbeziehung von Kommunen und Bund also vielleicht um 1,5% – und liegt in den Niederlanden bei ähnlichen Dimensionen; in der Schweiz ist die Situation von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich (mit einer Schwankungsbreite von 1 bis 20%), während dieser Anteil, bei sinkender Tendenz, im Vereinigten Königreich etwa 15% der staatlichen Fördermittel ausmacht.

Trends bei öffentlichen und öffentlich-privaten Mischfinanzierungen

In Deutschland gab es in den letzten Jahrzehnten in bestimmten Feldern (z.B. große Festspiele, kulturelle Bildung, Denkmalpflege) eine – nicht unumstrittene – Zunahme öffentlicher »Mischfinanzierungen«, bei denen sowohl zentrale Bundeseinrichtungen wie Länder und/oder Kommunen beteiligt waren. In den Vergleichsländern stellt sich nach den Antworten auf Frage 8 die Situation bei öffentlichen Mischfinanzierungen wie folgt dar:

- *Österreich* verzeichnet, vor allem in mittelfristiger Perspektive, eine deutliche Zunahme der Mischfinanzierungen, die, wie das österreichische Länderprofil festhält, auch »politisch immer stärker gewollt sind... teilweise sogar per legem (Förderungsgesetze) oder politische Auflagen (für öffentliche Gelder).« (Hofecker/A-LP, Frage 8).
- Das Gegenteil, eine Abnahme von öffentlichen Mischfinanzierungen, ist in den *Niederlanden* zu konstatieren, besonders deutlich in der Bildenden Kunst.
- Eher moderat positiv ist die Situation in *England* und in der *Schweiz*, für die der Experte allerdings festhält: »Allgemein entspricht das Prinzip der Mischfinanzierung bereits der finanziellen Ausprägung der für die Schweiz typischen doppelten Subsidiarität. Eine Steigerung fällt daher klein aus, da bereits ein hohes Niveau besteht. Im Zuge der Verknappung der öffentlichen Mittel wird vermehrt die Abgeltung so genannter Zentrumsleistung diskutiert. Dies kann horizontal (zwischen

Kantonen, zwischen Städten) oder vertikal (Bund mit Kanton) der Fall sein.«
(Weckerle/CH-LP, Frage 8.1)

Ein weiteres »Reizthema« in deutschen kulturpolitischen Diskussionen ist das so genannt »Public-Private-Partnership« (PPP), das sowohl bei Museumsgründungen und spektakulären Ausstellungen (z.B. kürzlich der Flick-Collection in Berlin) wie allmählich auch in regionalen Entwicklungsprogrammen³¹ an Bedeutung gewinnt. Hier haben manche andere Länder offenbar schon längere Erfahrungen gesammelt, weshalb eine deutliche Zunahme lediglich in einem Vergleichsland (Österreich) registriert wird: »Während es noch am Beginn der 80er Jahre bewusst gesetzter Aktionen von Kulturpolitikern bedurfte, um Sponsorgelder im Kulturbereich als durchaus legitime Form der Projektfinanzierung akzeptiert zu bekommen, gibt es in der Zwischenzeit kaum eine Institution im Kulturbereich, die keine Sponsorbeiträge bekommt. Teilweise ist dies Bedingung für die Bereitstellung öffentlicher Gelder« (Hofecker/A-LP, Frage 8.2)

Dagegen sieht man die Dinge in der Schweiz und in den Niederlanden differenzierter: »PPP hat in der Schweiz bereits eine gewisse Tradition; es wurde jedoch lange nicht so genannt, sondern als erste Stufe der so genannten doppelten Subsidiarität verstanden.

PPP ist aktuell ein viel diskutiertes Thema. Von verschiedensten Seiten wird hierin der Lösungsansatz für die schwierige Situation der öffentlichen Finanzen gesehen. Es scheint, dass ein Unterschied zwischen der Diskussion bzw. subjektivem Wahrnehmen des Themas und der Anzahl gelungener PPP-Projekte besteht.« (Weckerle/CH-LP, Frage 8.2)

»Obwohl PPP politisch und moralisch unterstützt wird, bleiben steuerliche Vorteile eher begrenzt. Tatsächlich wurden sogar im Budgetvorschlag für 2004/5 bisherige steuerliche 'Schlupflöcher' gefährdet, die bisher von privaten Investoren bei Filmproduktionen genutzt werden.« (Fisher/UK-LP, Frage 8.3)

Tabelle 8: Trend zu »Public-Private-Partnership«?

PPP haben:	A = Österreich	CH = Schweiz	NL = Niederlande	(UK) = England	D = Deutschland
deutlich zugenommen	X				
etwas zugenommen		X		X	X
sind ungefähr gleich geblieben			X		
Eindeutige <i>staatliche</i> Förderung von PPP (z.B. steuerlich)	ja	ja	nein	ja	ja

»In den Niederlanden ist zwar »das Sponsoring und die Eigenerwirtschaftung sehr wünschenswert«, allerdings weniger derart, »dass ein privater Sponsor dauerhaft als Träger in eine Stiftung miteinbezogen« würde. (Dorscheid/NL-LP, Frage 8.2)

Wie zuvor bereits dargestellt, haben in Deutschland in letzter Zeit zentral, regional und teilweise auch lokal eingerichtete *Stiftungen* in öffentlicher Trägerschaft bzw. als »joint ventures« mit privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren im Bereich der Kunst- und Kulturförderung oder als Träger von kulturellen Institutionen an Bedeutung gewonnen. In anderen Ländern Europas haben Stiftungsmodelle oft schon eine viel längere Tradition

31 Vgl. z.B. die Initiative im »Rhein-Neckar-Dreieck« unter www.md.de.

und auch größeres Gewicht, bis hin zum portugiesischen Beispiel der Gulbenkian-Stiftung, die über Jahrzehnte als eine Art inoffizielles Kulturministerium agierte (Cliche/Mitchell/Wiesand 2002). Unter den Vergleichsländern in diesem Gutachten ragen vor allem die Schweiz und die Niederlande heraus:

»Zu nennen ist hier an erster Stelle Pro Helvetia, welche gesamtschweizerisch und auch im Ausland agiert. Sie ist eines der wichtigsten Elemente der projektbezogenen und individuellen Förderung in der Schweiz. Als öffentlich-rechtliche Stiftung ist sie eine so genannte »ausgelagerte Verwaltungseinheit« und verfügt über eine hohe Autonomie. Ähnliche Modelle sind teilweise auf kantonaler Ebene existent (bspw. Kulturstiftung des Kantons Aargau).

Die Anzahl der Gesuche an Pro Helvetia steigt stetig – bei real weniger Mitteln. In der aktuellen Diskussion um die Revision des Gesetzes wird eine klarere Schwerpunktbildung gefordert. Die Geschäftsstelle von Pro Helvetia (operative Leitung im Gegensatz zum operativen Stiftungsrat) selbst will mehr und direktere Entscheidungskompetenz.

Es handelt sich um eine (versteckte) Grundsatzdebatte, wie die historisch gewachsene Stiftung reformiert werden muss, wenn sie denn zukunftsfähig bleiben will. Auf kantonaler und kommunaler Ebene wird die Debatte um die Zukunft von Stiftungen nicht in vergleichbarem Maße geführt.« (Weckerle/CH-LP, Frage 8.4)

»Seit Mitte der 80er Jahre hat die Neugründung staatlicher Kulturstiftungen deutlich zugenommen. Doch anders als in Deutschland sind diese 'staatsnäher', da sie in die Programmatik der 4-Jahrespläne eingebunden sind. Die Vergabe der Subventionen ist inhaltlich an der jeweiligen kulturpolitischen Prämisse orientiert.« (Dorscheid/NL-LP, Frage 8.4)

3.6 *Fazit*

Deutschland glänzt bei der öffentlichen Kulturförderung im internationalen Vergleich keineswegs als »Weltmeister«, wie dies gelegentlich dargestellt wird. Deutlich wird das vor allem dann, wenn man als objektiven Maßstab die Kulturausgaben pro Kopf der Bevölkerung betrachtet: Österreich, die Schweiz, aber z.B. auch Frankreich oder die nordischen Länder übertreffen den hiesigen Betrag von ca. 100 Euro teilweise um das Doppelte. Für eine differenzierte Darstellung von Stärken und Schwächen in der Kulturförderung sind allerdings noch weitere europäische Harmonisierungsbemühungen dringend wünschenswert.

Die Intensität der Diskussion über Sponsoring und privates Mäzenatentum steht in Deutschland wie in den meisten Vergleichsländern in einem Missverhältnis zum tatsächlichen geringen Beitrag privater Förderer zu dem finanziellen Gesamtvolumen der Kulturförderung. Auch höhere Nutzerentgelte können bei den meisten größeren Kulturinstitutionen (Theater, Museen, Orchester etc.) die Bilanzen nicht wesentlich verbessern; öffentliche Finanzierungsanteile von zwei Dritteln und mehr sind weiterhin die Regel. Allerdings gibt es zunehmend interessante Modelle des »Public-private-Partnership«, die auch auf die regionale Kulturentwicklung Einfluss nehmen.

Öffentliche Kulturförderung geschieht heute weniger häufig in Form der klassischen Ämterfinanzierung, sondern durch Zuwendungen des Staates an Dritte, die diese Mittel dann für den Unterhalt von Einrichtungen und die Kulturförderung allgemein einsetzen.

Dies entspricht den Änderungen bei den Rechtsformen der Institutionen. Eine relevante Verschiebung von der institutionellen zur projektbezogenen Förderung mag indes politisch gewollt sein, lässt sich aber empirisch nur bedingt nachweisen (z.B. bei Kulturpreisen), auch wenn die Projektförderung heute einen größeren Stellenwert hat als noch vor 15 bis 20 Jahren. Das Volumen bleibt gemessen an den Ausgaben für kulturelle Institutionen eher gering. Dieses Faktum könnte sich allmählich ändern, wenn neben Staat und Kommunen neue Akteure in der Kunst- und Kulturförderung oder als Träger von Kultureinrichtungen in Erscheinung treten, darunter vor allem Stiftungen und »joint ventures« unter Beteiligung privater und zivilgesellschaftlicher Kreise.

4 Grundlagen und Verfahren von Kulturförderung

4.1 In öffentlicher Trägerschaft

4.1.1 Gesetzliche und andere Grundlagen von Kulturförderung

Die rechtlichen Bedingungen für Kulturpolitik in Deutschland sind im Kulturverfassungs- und Kulturverwaltungsrecht festgelegt. Dieses Recht existiert nicht in Form eines einheitlichen Textes, sondern setzt sich aus einer Vielzahl verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Bestimmungen zusammen. Hierzu gehören zuvorderst das Grundgesetz und die Länderverfassungen, die Gemeinde- und Landkreisordnungen sowie wenige Kulturfachgesetze der Länder, ferner Bundesgesetze wie das Kulturgutschutzgesetz, das Urheberrechts-, das Filmförderungs- und das Künstlersozialversicherungsgesetz sowie verschiedene, sich auf kulturelle Belange beziehende Bestimmungen etwa im Bundesbau-, Raumordnungs- oder Bundesvertriebenengesetz (§ 96). Darüber hinaus sind völkerrechtliche Vereinbarungen wie die »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte« der UNO, u. a. mit dem Recht jedes Menschen, »am kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen, sich der Künste zu erfreuen ...« verbindlich.

Das Grundgesetz enthält im Unterschied zur Weimarer Verfassung (Art. 142: »Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei. Der Staat gewährt ihnen Schutz und nimmt an ihrer Pflege teil.«) sowie zu vielen Landesverfassungen keine ausdrückliche Verpflichtung zur staatlichen Kulturförderung und keine allgemeine kulturelle Staatszielbestimmung oder »Kulturstaats«-Klausel.

Die verfassungsrechtliche Begründung einer staatlichen Kulturförderung im Grundgesetz konzentrierten sich auf Art. 5 Abs. III des Grundgesetzes (»Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei.«), der nach höchstrichterlicher Auslegung nicht nur ein Schutzrecht für die Kulturschaffenden gegen staatliche Eingriffe darstellt, sondern auch als Auftrag an den Staat gilt, ein freiheitliches Kunstleben zu erhalten und zu fördern und somit eine Verpflichtung zur staatlicher Kulturförderung begründet, am deutlichsten im so genannten »Schallplattenurteil« vom 5. März 1974: »Die Verfassungsnorm (Art. 5 III GG) hat aber nicht nur negative Bedeutung. Als objektive Wertentscheidung für die Freiheit der Kunst stellt sie dem modernen Staat, der sich im Sinne einer Staatszielbestimmung als Kulturstaat versteht, zugleich die Aufgabe, ein freiheitliches Kunstleben zu erhalten und zu fördern.«³² Zur verfassungsrechtlichen Begründung staatlicher Kulturförderung gibt es inzwischen eine ausgedehnte juristische Literatur sowohl in Grundgesetz-Kommentaren wie als monographische Studien. (S. hierzu z.B. Palm 1998: 29-145)

Neben der Begründung einer Staatsverpflichtung zur Kulturförderung aus Art. 5 III GG gibt es auch entsprechende Herleitungen aus dem Schutz der Menschenwürde (Art. 1), dem Sozialstaatsprinzips (Art. 20 u. 28) und dem Bildungsauftrag (S. hierzu beispielsweise Geißler 1995: 58-69).

Trotz dieser inzwischen umfangreichen Begründungsliteratur zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Kulturförderung gibt es seit den achtziger Jahren immer wieder erneute

32 BVerG E 36, 321 (331); S. hierzu auch die Hinweise auf weitere BVerG-Urteile bei Häberle 1982, der in diesem Zusammenhang davon spricht, dass das Bundesverfassungsgericht »sich von einzelnen Kulturbereichen her Stück für Stück zu einer Kulturstaatsklausel vortastet« (26, Fußnote 86).

Anläufe zur Verankerung des Staatsziels Kultur beziehungsweise des Kulturstaatsgedankens im Grundgesetz, beginnend mit der Staatsrechtslehrertagung 1983 zum »Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen« und den Empfehlungen der Sachverständigenkommission »Staatszielbestimmung/Gesetzaufräge« aus dem gleichen Jahr bis zur jüngsten Anhörung der Enquete-Kommission hierzu im September diesen Jahres.

Mit der deutschen Einigung wurde die verfassungsrechtliche Verankerung des öffentlichen Kulturauftrages bekräftigt. Der Einigungsvertrag – der auch »nach Wirksamwerden des Beitrittes als Bundesrecht geltendes Recht« bleibt (Art. 45 II EV) – enthält mit Artikel 35 III eine ausdrückliche Festlegung zur Kulturverpflichtungen des Staates: »Die Erfüllung der kulturellen Aufgaben einschließlich ihrer Finanzierung ist zu sichern, wobei Schutz und Förderung von Kultur und Kunst den neuen Ländern und Kommunen entsprechend der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes obliegen.«

Landesverfassungen haben neben ihren Festlegungen zum Staatsaufbau auf der Landesebene auch eine Ergänzungsfunktion, um zum einen reale oder vermeintliche Defizite der Bundesverfassung auszugleichen und zum anderen Festlegungen des Grundgesetzes genauer zu fassen und damit zu seiner Auslegung beizutragen. Im Bereich Kunst und Kultur erfüllen nahezu alle Landesverfassungen, mit Ausnahme der Hamburger, in unterschiedlicher Konkretion und Extensität sowohl eine ergänzende wie auslegende Funktion der allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundlegungen zu Kunst und Kultur im Grundgesetz.

Im Unterschied zur Bundesebene gibt es in drei Länderverfassungen explizite Staatszielbestimmungen oder staatszielähnliche Formulierungen. Dabei handelt es sich um *Bayern*: Art. 3 I (»Bayern ist ein Rechts-, Kultur- und Sozialstaat«), *Brandenburg*: Art. 2 I und *Sachsen*: Art. 1. In elf Landesverfassungen wird zum Teil wortgleich, zum Teil leicht variiert die Formulierung von Art. 5 III GG aufgegriffen und die Freiheit der Kunst als wesentliches Grundrecht festgehalten.

Während auf Bundesebene die leistungsrechtliche Verpflichtung zur Kulturförderung lediglich eine implizite Festlegung und damit eine Interpretationsfrage von Art. 5 III des Grundgesetzes ist, enthalten die Mehrzahl der Länderverfassungen solche leistungsstaatlichen Bestimmungen entweder im allgemeinen Grundrechtsteil oder in speziellen Abschnitten zu Bildung, Wissenschaft, Kultur, Religion etc. Lediglich in der hessischen und der baden-württembergischen Verfassung neben der Hamburger fehlt eine solche allgemeine Verpflichtung zur Kulturförderung. Über die Festlegungen zum Schutz und zur Förderung hinaus enthalten einige Landesverfassungen die Verpflichtung, zur Teilhabe der Bevölkerung an den Werken der Kunst und Kultur beizutragen. In der rheinland-pfälzischen Verfassung ist in Art. 40 III festgehalten: »Die Teilnahme an den Kulturgütern des Lebens ist dem gesamten Volk zu ermöglichen.« Etwa gleichlautend ist die Festlegung der saarländischen Verfassung, Art. 34 II. Weitergehend und detaillierter definiert sind entsprechende Festlegungen des Staates auf die Förderung der Teilhabemöglichkeit der Bevölkerung in zwei Verfassungen der ostdeutschen Bundesländer mit objektiv-rechtlichen institutionellen Festlegungen: »Die Teilnahme an der Kultur in ihrer Vielfalt und am Sport ist dem gesamten Volk zu ermöglichen. Zu diesem Zweck werden öffentlich zugängliche Museen, Bibliotheken, Archive, Gedenkstätten, Theater, Sportstätten, musikalische und weitere kulturelle Einrichtungen sowie allgemein zugängliche Universitäten, Hochschulen, Schulen und andere Bildungseinrichtungen

unterhalten.« (Art. 11 II Sachsen, sowie ähnlich Art. 36 III Sachsen-Anhalt und eingeschränkt Art. 9 Schleswig-Holstein)

Neben den allgemeinen Festlegungen zum Schutz und zur Förderung der Kultur gibt es in der Mehrzahl der Landesverfassungen auch noch konkrete Verpflichtungen, hervorgehobene kulturelle Bereiche besonders zu schützen und zu fördern. Zu diesen besonderen Aufgaben zählen der Denkmalschutz (in 10 Verfassungen), die Erwachsenenbildung (12) und die kulturellen Traditionen von ethnischen Minderheiten (5). Darüber hinaus sind kulturell relevante Aussagen in einigen Verfassungen auch in den Festlegungen zu den Erziehungs- und Bildungszielen enthalten.

In den zitierten Artikeln zu den Förder- und Schutzverpflichtungen sind bei einer Reihe von Ländern die Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise explizit in die Aufgabenbestimmung mit einbezogen. Das betrifft Baden-Württemberg (Art. 86), Brandenburg (Art. 34 II und III), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 16), Niedersachsen (Art. 6), Nordrhein-Westfalen (Art. 18 I und II), Sachsen-Anhalt (Art. 36) und Schleswig-Holstein (Art. 9). In der bayerischen Verfassung gibt es zudem in Artikel 83 I zum Wirkungskreis der Gemeinden bei der Aufzählung der Tätigkeitsfelder die explizite Festlegung auf »örtliche Kulturpflege«, »Erwachsenenbildung« und »Erhaltung ortsgeschichtlicher Denkmäler und Bauten«.

Über diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen hinaus gibt es auf Länderebene noch Einzelgesetze, in denen die Regelungen für spezielle Sparten der Kultur genauer festgelegt sind. Solche Kulturfachgesetze gibt es allerdings nur für einige wenige Bereiche und sie sind auch nicht in allen Ländern vorhanden. Zu diesen kulturellen Aufgabengebieten, die gesetzlich in der Mehrzahl der Länder geregelt sind, gehören der Denkmalschutz, das Archivwesen und die Erwachsenenbildung. In 14 der 16 Bundesländer sind die Strukturen und Förderung der Erwachsenenbildung durch spezielle Gesetze geregelt, in sechs gibt es solche zu den Musikschulen. (S. hierzu Scheytt 2004, 2002) Aber der überwiegende Teil des Kulturbereichs ist nicht gesetzlich geregelt. Eine besondere, und in ihrer Form einmalige gesetzliche Festlegung zur Kulturfinanzierung bildet das sächsische Kulturraumgesetz. (S. hierzu Kap. 4.1.2)

Im Rahmen der gegenwärtigen verstärkten Diskussionen über die Sicherung einer »kulturellen Grundversorgung« wird im Kulturbereich zur Zeit wieder intensiv über weitere gesetzliche Festlegungen zur Verpflichtung des Staates und der Kommunen zur Kulturförderung debattiert. (Vgl. hierzu u.a. die Beiträge in *Kulturpolitischen Mitteilungen*, H. 106 und 107 (III und IV 2004))

Die indirekte staatliche Kunst- und Kulturförderung über Steuererleichterungen ist nicht in einem eigenständigen Gesetz niedergelegt, sondern besteht in einer Vielzahl von Regelungen in den (Steuer-)Fachgesetzen. Seit dem 1. Januar 2000 ist das neue Gesetz zur steuerlichen Förderung von Stiftungen in Kraft mit steuerlichen Anreizen zur Gründung von Stiftungen und für Zuwendungen an sie. Außerdem wurden in den vergangenen Jahren weitere steuerliche Erleichterungen im Spendenrecht beschlossen sowie die Steuerfreigrenze für Einnahmen aus ehrenamtlicher Tätigkeit («Übungsleiterpauschale») erhöht und auf andere Personengruppen ausgedehnt.

Bezogen auf die Kompetenzverteilung im Kulturbereich zwischen den verschiedenen politischen Ebenen ist im Grundgesetz festgelegt, dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das

Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt (vgl. Art. 30). Für einige Bereiche der Kulturpolitik sind dem Bund ausdrücklich vereinzelte Zuständigkeiten zugewiesen worden, wie für die auswärtige Kulturpolitik. Außerdem beansprucht der Bund unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Kompetenz aus der »Natur der Sache«, wenn es sich um Aufgaben handelt, die im bundesstaatlichen Gesamtverband ihrem Wesen nach dem Bund eigentümlich sind und nicht durch ein Land wirksam geregelt bzw. wahrgenommen werden können. In der Praxis leitet der Bund daraus seine Zuständigkeiten für Aufgaben von gesamtstaatlicher Bedeutung ab, wie u.a. der gesamtstaatlichen Repräsentation. Hierzu gehören auch konkrete Aktivitäten im Bereich der Kulturförderung, wobei der Bund – von Ausnahmen wie bei der Hauptstadtkulturförderung abgesehen – in der Regel nur im Zusammenwirken mit einem oder mehreren Ländern beziehungsweise einer Kommune tätig ist. Vor der Einigung fielen außerdem gesamtdeutsche Aufgaben hierunter. Mit der Einigung rückte der Gesichtspunkt »Förderung der Einheit«, wie er auch in Art. 35 des Einigungsvertrages von 1990 mit zum Ausdruck kam, in den Vordergrund. Die Kulturkompetenz der Länder ist durch die definierten Aufgaben des Bundes und die übertragenen Aufgaben an die Gemeinden im Rahmen der »gemeindlichen Selbstverwaltung« (Art. 28 Abs. 2 GG) sowie deren Verpflichtung zur Pflege und Förderung der Kultur in vielen Landesverfassungen begrenzt.

Über diese gesetzlichen Grundlagen kultureller Förderpolitik hinaus gibt es auch politik-konzeptionelle Rahmenbedingungen unterhalb juristischer Festlegungen. Hierzu gehören vor allem Kulturkonzeptionen und Kulturentwicklungspläne auf Landes- und Kommunalebene, in denen Leitbildbestimmungen für die Kulturförderung, konkrete Förderziele und in einigen Fällen auch Prioritätensetzungen, Kriterien und Evaluationsvorhaben enthalten sind.

Auf Landesebene ist hier Brandenburg mit seiner »Kulturentwicklungskonzeption. Bestandsaufnahme Kultur im Land Brandenburg. Vorschlag für Prioritäten« ein besonders gutes Beispiel. In einem mehrjährigen Prozess wurde vom Kulturministerium in intensiven Beratungen mit den wichtigsten Kultureinrichtungen im Land, den kulturellen und künstlerischen Landesverbänden, den Landkreisen und kreisfreien Städten und ihren Spitzenverbänden sowie mit dem Kulturausschuss des Landtages die Kulturentwicklungskonzeption erarbeitet. Sie enthält im Anschluss an die allgemeinen kulturpolitischen Grundsätze entlang von zehn kulturell-künstlerischen Feldern jeweils eine Bestandsaufnahme dieser Bereiche mit einer Skizze der bisherigen und möglicher weiterer Entwicklungen sowie konkreten Handlungszielen für die nächsten zwei Jahre. Das 170seitige, vom Landtag verabschiedete Papier enthält somit nicht nur eine Bestandsaufnahme der vielfältigen Kulturlandschaft Brandenburgs und ihrer vielgestaltigen Trägerstruktur, sondern benennt auch inhaltliche Ziele mit Prioritäten für die Landeskulturförderung, auch mit durchaus schmerzhaften Einschnitten wie beispielsweise im Theaterbereich. Festgelegt ist darin auch, dass vom Fachministerium dem Landtag alle zwei Jahre ein Bericht über die weitere Entwicklung und die Umsetzung der Vorschläge vorgelegt werden soll. Im ersten, im Sommer 2004 erstellten 20seitigen Bericht ist dies geschehen und sind Aufgaben der Landeskulturpolitik für die kommenden Jahre auf der allgemeinen Ebene und für die einzelnen Felder formuliert.³³

33 Vgl. hierzu Landtag Brandenburg Drucksache 3/4506 vom 19.6.2002 sowie den »Bericht 2004. Kulturentwicklungskonzeption der Landesregierung Brandenburg«, MS.

Ein ähnliches, zugleich konzeptionell wie handlungs- und zielorientiertes Verfahren, das zudem in einem kontinuierlichen Konsultationsprozess mit den kulturellen Akteuren stattfindet, gibt es gegenwärtig in keinem anderen Bundesland.

Ende der achtziger Jahre/Anfang der neunziger Jahre war Baden-Württemberg mit seiner »Kunstkonzeption« ein positives Beispiel für eine konzeptionell orientierten Kulturpolitik auf Landesebene. Aber zwischen 1989 und 2004 liegen 15 Jahre, in denen sich unsere Gesellschaft und die Bedingungen von Kulturpolitik zum Teil tiefgreifend verändert haben. Eine Überprüfung der damaligen Konzeption praktischer Kulturpolitik und Kulturförderung hat nur ansatzweise durch einzelnen Strukturgutachten einer externen Kulturstrukturkommission für einige Bereiche wie Landesbühnen und die Theater- und Orchesterförderung Ende der neunziger Jahre stattgefunden, ohne dass bislang daraus sichtbar Konsequenzen gezogen worden. Auch in Hessen hatte Ende 2002 die ähnlich wie in Baden Württemberg prominent besetzte »Unabhängige Hessische Kulturkommission«, die von der Kulturministerin berufen worden war, ihren Bericht zur Weiterentwicklung der Kulturlandschaft Hessen vorgelegt mit einer sehr kurzen Bestandsaufnahme und Empfehlungen zum weiteren Ausbau einzelner Bereiche, der aber in der praktischen Landeskulturpolitik keine Rolle spielt.

Auf kommunaler Ebene gibt es seit den neunziger Jahren wieder ein zunehmendes Interesse und eine größere Zahl von Städten, die über eine Kulturentwicklungskonzeption, einen Kulturplan oder vergleichbare Kulturplanungsprozesse ihrer Kulturförderung einen konzeptionellen Rahmen und eine kulturpolitische Grundlage geben. Dabei werden Ansätze der siebziger und frühen achtziger Jahre aufgegriffen und auf ihre Praktikabilität für die veränderten Rahmenbedingungen und neue Aufgabenstellungen überprüft, modifiziert und praktisch umgesetzt. Dies geschah in Großstädten wie Ludwigshafen (1989), Osnabrück (1991) und Kassel (1993) sowie in Klein- und Mittelstädten wie Ahlen (1988), Bad Nauheim (1991), Beckum (1994) und Kaarst (1995), aber vor allem auch in vielen ostdeutschen Städten besonders in Sachsen und Brandenburg. Hier waren mit dem »Sächsischen Kulturraumgesetz« und dem landesweiten Prozess einer Kulturentwicklungsplanung in Brandenburg von Landesseite wichtige Impulse für eine Bestandserfassung der kulturellen Infrastruktur und für kulturpolitische Zielformulierungen der Kommunen und Landkreise gegeben worden. Inzwischen liegen für mehrere der Sächsischen Kulturräume einschließlich der Städte Dresden (1993), Leipzig (1995) und Chemnitz (1996) sowie die meisten der brandenburgischen Landkreise und kreisfreien Städte wie Frankfurt/Oder (1998) oder Brandenburg (1998) entsprechende Kulturplanungen vor. (Vgl. hierzu ausführlicher Wagner 2004)

Zu solchen politisch-konzeptionellen Festlegungen von Kulturförderung unterhalb der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Ebene gehören auch Entwicklungen und Formulierung von Leitzielen, Leitbildern und Leitlinien sowie von Leistungsbeschreibungen für Kultureinrichtungen auf der kommunalen Ebene im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung.

Solche Leitbilder und Leitziele dienen dazu, die Ausrichtung der Kultur- und Förderpolitik sowie die Arbeit der einzelnen Kultureinrichtungen zu gewichten. Sie richten sich an die verschiedenen Akteure der Kulturpolitik und der Einrichtung, dienen zur Verständigung über Kooperationsmöglichkeiten oder Arbeitsteilungen und machen die Zielsetzungen der Einrichtungen gegenüber der Bevölkerung transparent. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Leitlinien und Leitbilder besteht in ihrer Funktion als Grundlagen für Vereinbarungen

zwischen Verwaltung und Politik. Durch Vereinbarungen über entsprechende Leitbilder und Konzeptionen werden von der Politik in Kooperation mit den Kulturinstitutionen die Grundlinien der Angebote und Leistungen der Einrichtungen festgelegt und Prioritäten gesetzt, wie umgekehrt damit auf das Hineinregieren in deren konkrete Einzelentscheidungen verzichtet wird.

Die Prozesse der Leitzielentwicklung als Bestandteil der Verwaltungs- und Politikmodernisierung können im weiteren Sinne auch als kulturelle Planungsprozesse begriffen werden, obwohl sie nur Teilbereiche enthalten und selbst nicht als solche firmieren. Nach einer Umfrage zum Stand der kommunalen Kulturverwaltung von 1999 hatten von 227 Städten über 30 000 Einwohner, die sich daran beteiligt hatten, 25 Prozent einen Prozess der Leitbildentwicklung begonnen oder abgeschlossen. Bei einer vergleichbaren Umfrage fünf Jahre zuvor waren es 18 Prozent. (Oertel/Röbke 1999: 47)

Herausgehobene Beispiele solcher Leitbildarbeiten, die öffentlich dokumentieren und überörtlich diskutiert wurden, sind u.a. die Erarbeitung des Produktkatalogs des *Amts für Kultur und Freizeit* in Nürnberg, die Leitbild- und Leitlinienentwicklung des *Amts für Kultur und Museen* der Stadt Osnabrück und die Leitliniendiskussion durch das Kulturdezernat in Essen. Die »Kulturpolitischen Leitlinien der Stadt Essen« von 1997 waren Teil eines »ganzheitlichen Steuerungskonzepts«, das, wie der Essener Kulturdezernent Oliver Scheytt schreibt, »für die Kulturverwaltung sowohl traditionelle Elemente der Kulturentwicklungsplanung und der Entwicklung von Kulturkonzepten als auch wesentliche Bestandteile des neuen Steuerungsmodells beinhaltet«. (Scheytt/Kersten 2000: 2 f.)

4.1.2 Verfahren der Kulturförderung in öffentlicher Trägerschaft

Die Kulturförderung aller drei kulturpolitischen Ebenen in Deutschland lässt sich allgemein in fünf Gruppen untergliedern: a) der Unterhalt eigener Einrichtungen der Kommune, des Landes oder des Bundes beziehungsweise auf staatlicher Ebene die ihnen nachgeordneten Behörden; b) die Förderungen, die auf vertraglichen Vereinbarungen stattfinden wie gemeinsam mit anderen Kommunen, dem Land oder dem Bund getragene Kultureinrichtungen oder für die es gesetzliche Regelungen gibt wie beispielsweise Erwachsenenbildungs- oder Musikschulgesetze; c) institutionell geförderte Einrichtungen in de facto öffentlicher, zivilgesellschaftlicher oder privater Trägerschaft sowie von Verbänden und Dachorganisationen; d) Projektförderung für die verschiedenen Sparten und e) individuelle Künstlerinnen- und Künstlerförderung.

In der folgenden Darstellung der Verfahren in der Kulturförderung werden die ersten beiden Gruppen öffentlicher Förderung nicht weiter beachtet, da es sich hier um die Finanzierung eigener Institutionen oder von Einrichtungen auf Basis vertraglicher oder gesetzlicher Festlegungen handelt, für die es gemeinhin keine Förderregelungen neben den allgemeinen gesetzlichen und haushaltsrechtlichen Festlegungen gibt. Bei einer Gesamtbetrachtung der Kulturpolitik ist allerdings diese Unterscheidung zwischen von »gesetzten« – und damit auch einer kritischen Überprüfung in der Regel ausgenommenen – »eigenen« Kulturinstitution und solchen, die Zuwendungen erhalten und deren Förderung Gegenstand von Förderverfahren ist und jederzeit zur Disposition gestellt werden kann, anzusprechen. Zu überlegen ist, ob diese Zweiteilung heute noch aufrecht erhalten werden kann oder hier nicht neue Überlegungen angebracht sind, die sich stärker etwa an der niederländischen Kulturpolitik orientieren.

Ausgenommen aus der folgenden Darstellung ist auch, wie bereits erwähnt, die individuelle KünstlerInnenförderung, da diese nicht Gegenstand der Studie ist. Bei der Darstellung der Förderverfahren beschränken wir uns deshalb auf die Gruppen c) und d). Aus pragmatischen Gründen haben wir uns auf die Landes- und Bundesebene konzentrieren müssen und werden lediglich an einigen Stellen auf Beispiele aus der kommunalen Förderung hinweisen.³⁴

Ein Förderverfahren umfasst drei Phasen: 1. Die Beantragung auf der Grundlage der allgemeinen Voraussetzungen und des konkreten Antragsprozedere, 2. die Antragsentscheidung und 3. die Kontrolle der antrags- und sachgemessenen Mittelverwendung.

Die allgemeinen Grundlagen der Zuwendungsvergabe sind die im vorherigen Abschnitt dargestellten kulturpolitischen Konzepte sowie die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Festlegungen. Hinzu kommen bei einem Teil der Kommunen und Länder allgemeinen Fördergrundsätze, in denen die kulturpolitischen Ziele von Fördermaßnahmen, allgemeine Kriterien und Zuwendungsvoraussetzungen formuliert werden. Zum Antragsverfahren einer Förderung gehört auch die Verpflichtung der Zuwendungsempfänger auf die haushaltsrechtlichen Bestimmungen in den jeweiligen Haushaltsordnung und den jeweils einschlägigen »Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen für Projekt- oder institutionelle Förderungen«.

Die Antrags- und Zuwendungsverfahren sind auf Landesebene durchgängig und in vielen Kommunen in Richtlinien, Merkblättern o. Ä. mehr oder weniger ausführlich niedergeschrieben. Sie gibt es entweder spezifiziert für einzelne Sparten und Programme oder als allgemeine, spartenübergreifende. Solche Förderrichtlinien und Formblätter enthalten zumindest das Ziel, das »was«, das »wie« und das »wer« der Förderung. In der Regel werden das Förderziel/der Förderzweck, der Gegenstand der Förderung/geförderte Maßnahmen, der Empfängerkreis/die Zielgruppe, Förderkriterien – meist sehr allgemeiner Art – und Zuwendungsvoraussetzungen benannt, wie etwa in diesem Fall in den aktuellen »Grundsätzen des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung von Kunst und Kultur« (Düsseldorf o. J.). In den Förderrichtlinien für Sachsen-Anhalt werden jeweils festgehalten: 1. Zuwendungszweck, 2. Gegenstand der Förderung, 3. Zuwendungsempfängerin/Zuwendungsempfänger, 4. Zuwendungsvoraussetzung, 5. Art, Umfang und Höhe der Zuwendung, 6. Anweisungen zum Verfahren, 7. Inkrafttreten. (Runderlass des MK vom 5.11.2001) Die in Thüringen am 1.1.2004 in Kraft getretenen »Richtlinien zur Förderung von Kultur und Kunst« haben eine identische Gliederung, ebenso die verschiedenen Richtlinien für einzelne Förderbereiche in Mecklenburg-Vorpommern aus der zweiten Hälfte der neunziger Jahre.

34 Im Kommunalhaushalt sind die Etatmittel für die kommunalen Kultureinrichtungen sowie die Zuwendungen der institutionellen und Projektförderung im Einzelplan 3 »Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege« zusammengefasst. Darüber hinaus existieren in anderen Einzeletats, oft im Hauptamt etwa für Festivals, Stadtfeiern etc. oder bei Soziales, Jugend, Bildung (kulturelle Bildung) andere Finanzierungsmittel öffentlicher Kulturförderung. Auf Landesebene gibt es eine Reihe anderer Finanzierungsformen jenseits der Ressorthaushalte, die in jüngerer Zeit weiter ausgebaut wurden. Hierzu gehören insbesondere die zum Teil großen Posten für einzelne Sparten im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs im Einzelplan »Allgemeine Finanzverwaltung«.

Die Beschreibung der Förderzwecke und Fördergegenstände in den Richtlinien enthalten teilweise auch allgemeine Maßstäbe und Kriterien der Förderung, auf die unter 4.3.1 noch eingegangen wird.

Die Entscheidungsstrukturen über die Zuwendungsvergabe sind in den einzelnen Kommunen und Ländern sehr unterschiedlich. In der Regel sind es drei Formen: 1) die Verwaltung, d.h. das Kulturredamt oder das Fachressort im Ministerium entscheidet im Rahmen der vorgegebenen Haushaltsmittel darüber; 2) die Kulturpolitik trifft die Entscheidung – nach Vorarbeit der Verwaltung und des Fachausschusses – im Rahmen der parlamentarischen Haushaltsberatungen, 3) Kulturverwaltung oder Kulturpolitik lassen sich von einem Beirat oder einer Jury beraten beziehungsweise delegieren die Entscheidung an diese. Dabei liegt die endgültige Entscheidung immer bei der Verwaltung beziehungsweise der Politik, die je nach festgelegtem Verfahren oder kulturpolitischem Selbstverständnis in der Praxis sich die Vorschläge des externen Gremiums mehr oder weniger zu eigen macht.

Wie hoch der Anteil der jeweiligen Entscheidungsverfahren bei der Fördervergabe ist, lässt sich weder allgemein noch auf einzelne Spalten bezogen sagen, da die Situation von Stadt zu Stadt, von Land zu Land, von Sparte zu Sparte unterschiedlich ist. Als allgemeine Tendenz lässt sich feststellen, dass je weniger institutionalisiert der entsprechende Förderbereich ist und ausgeprägt zivilgesellschaftliche Trägerstrukturen hat, desto eher lassen sich Politik und Verwaltung von externen Fachgremien beraten oder übertragen ihnen die Auswahlentscheidung. Das trifft beispielsweise auf die Soziokulturförderung auf Landesebene zu, wo in fünf von 16 Ländern die Förderentscheidungen von einem Beirat gefällt werden, zudem ist in 3 Ländern ein Beirat zur Beratung der Anträge installiert, an dessen Empfehlungen sich erfahrungsgemäß weitgehend gehalten wird. (S. Blumenreich u. a. 2004: 122 ff. sowie die Synopse hieraus im Anhang)

Ähnlich ist es bei der Förderung des freien Theaters, die auf kommunaler Ebene häufig, und bei der Hälfte der Länder bei externen Beiräten liegt. So waren bei einer Erhebung Mitte der neunziger Jahre in einem Drittel der Großstädte Beiräte in beratender oder entscheidender Funktion in die Theaterförderung involviert (Wagner 1997).

Die Zusammensetzung dieser Gremien ist sehr heterogen: Journalisten, Theater- oder Kulturwissenschaftler, VertreterInnen freier Gruppen und teilweise auch aus der Kulturpolitik und der Kulturverwaltung etc. Zustände kommen sie in der Mehrzahl durch Benennung durch den Kulturausschuss beziehungsweise den Kulturdezernenten oder die Kulturverwaltung beziehungsweise auf Landesebene durch die Fachabteilung des Ministeriums. In einigen Fällen werden Beiräte oder ein Teil ihrer Mitglieder in Versammlungen und Zusammenschlüssen der freien Gruppen und Träger gewählt.

In den traditionellen Bereichen der Kultur- und Kunstförderung, vor allem wenn es sich um Einrichtungen handelt, gibt es eine solche Einbeziehung von Beiräten in der Regel nicht. Eine Ausnahme bildet hierbei die bildende Kunst einschließlich der Programme der Kunst im öffentlichen Raum und die individuelle Künstlerförderung in den verschiedenen Sparten und Programmen. Hier werden öfter Kunstkommissionen, bestehend aus Fachjournalisten, Museumsleitern und Kunstfachleuten berufen, die bei Entscheidungen über Kunstprojekte einbezogen werden. Eine ähnliche Aufgabe haben teilweise auch Kultur- und Kunstverbände, an die Förderentscheidungen delegiert werden. Ein Beispiel dafür ist die *Landesarbeitsgemeinschaft Soziokultur Niedersachsen e.V.*, die in der Rechtsform eines »beliehenen Unternehmers« über die Soziokulturförderung in

Niedersachsen befindet, oder der *Hessische Museumsverband*, der über die Verteilung der Zuwendungen an die nichtstaatlichen Museen entscheidet. Dabei handelt es sich aber um eine Verlagerung von Aufgaben der öffentlichen Kulturförderung an intermediäre Akteure im Sinne von »arm's length bodies« (siehe hierzu Teil 4.2).

Einen sehr partizipativen Charakter haben die Förderentscheidungen über Mittel, die im Rahmen des Kulturraumgesetzes in Sachsen vergeben werden. Hier wird der Kulturkonvent als oberstes Entscheidungsgremium (Landräte, Oberbürgermeister, Mitglieder von Kreistagen und Stadträten) von einem Kulturbeirat beraten. Dieser besteht aus Kultursachverständigen, in denen möglichst alle Kultursparten vertreten sein sollen. Er wird vom Kulturkonvent auf Vorschlag der regionalen und überregionalen Fachverbände und Fachstellen berufen. Der Kulturkonvent ist an die Empfehlungen des Kulturbeirats zwar nicht gebunden, aber abweichende Entscheidungen sind begründungspflichtig. (§4 des »Gesetz über die Kulturräume in Sachsen«, 20.1.1994, in: Vogt 1994) Insgesamt sind etwa 800 Bürgerinnen und Bürger in die Förderentscheidungen in Sachsen eingebunden.

In Anbetracht der weitreichenden gesellschaftlichen und kulturellen Veränderungen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte, aber auch besonders der Finanznot der öffentlichen Haushalte gibt es seit einiger Zeit verschiedene Ansätze einer Neuorientierung bei den Förderstrukturen und Förderverfahren. Dabei geht es allgemein um praxismähere unbürokratische Vergabeformen, die zielgenauer und mit weniger Streuverlusten die weniger werdenden oder nicht wachsenden Finanzmittel effizienter einsetzen. Schematisch lassen sich hier unterscheiden a) die Überprüfung der bisherigen Förderstrukturen und ihre Reform, b) die Neuorganisation der Vergabeebenen, besonders durch eine Regionalisierung der Kulturförderung, c) die Schaffung neuer öffentlicher Förderakteure und Vergabewege auf Landes- oder kommunaler Ebene und d) die Übertragung von Förderaufgaben an Akteure der Zivilgesellschaft als intermediäre Zwischenstellen wie Verbände und Fonds.

Ansätze einer Neuorganisation der Kulturförderung

In drei Bundesländern sind solche weitgehenden Neuorientierungen der Kulturfinanzierung besonders deutlich, in Bremen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

In Bremen wurde vom Kultursenator im September 2004 der »Masterplan für die Kulturförderung 2004 bis 2010« vorgelegt, der eine weitreichende Umorientierung der bisherigen Kulturförderung anstrebt und deshalb »neue Maßstäbe für eine zeitgemäße Kulturpolitik und Kulturadministration« entwickelt. Entgegen der üblichen Spartenorientierung der Kulturförderung geht der Masterplan von Themen aus, denen Ziele zugeordnet sind. »...Kulturförderung (wird) zukünftig weniger unter dem Gesichtspunkt der traditionellen Sparten und einrichtungsbezogenen Maßnahmen betrachtet. Zukünftige Kulturförderung richtet sich an Themen und Aufgaben in der Vernetzung von Budgets, Sparten und Institutionen aus.« (Senator für Kultur 2004: 12) Dem ersten »Thema« »Innovation und Lernen in Kunst und Kultur fördern« sind als Ziele zugeordnet: »Kulturlabore als Brutstätten für Forschung und Entwicklung fördern, Entwicklung in überregionalem und internationalem Wettbewerb und Kooperation fördern, Öffnung und Weitung des Kulturbegriffs und grenzenüberschreitende Kommunikation fördern, ambitionierte Popularkultur fördern.« Eine solche Themenorientierung beinhaltet auch eine stärkere Hinwendung von der institutionellen zur Projektförderung.

Im fünften und letzten Themenfeld »Vitalität und zukünftige Gestaltungsspielräume in der Kultur durch nachhaltig wirkungsvolles und wirtschaftliches Handeln erhalten« wird als zentrales Ziel »Zukunftsorientierung durch strukturellen Umbau und gezielte Evaluation absichern« mit der Betonung auf Zielvereinbarungen, Controlling und Evaluation als wichtige Elemente genannt.

Dies ist auch der Ansatz der Modernisierung der Landeskulturförderung in Schleswig-Holstein. Dabei findet eine umfassende Überprüfung der bisherigen Kulturfinanzierung anhand unterschiedlicher Kriterien statt. Gegenstand dieser Evaluation war die Frage nach den Maßstäben, nach denen bislang Kultureinrichtungen und -projekte von der öffentlichen Hand finanziert, welche Ziele damit verfolgt und wie diese erreicht wurden. Dabei wurden auch inhaltliche Ziele quantifiziert, indem einzelne Teilziele gewichtet wurden. Auf der Grundlage einer qualitativen und quantitativen Analyse wurde ein Bericht für den Landtag erstellt und auf dieser Grundlage die Förderansätze im Kulturhaushalt neu festgelegt. (Siehe hierzu ausführlicher den »Bericht der Arbeitsgruppe Evaluation der Kulturförderung in Schleswig-Holstein des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur« September 2003 sowie Opitz 2004 und Opitz/Thomas 2003)

In Niedersachsen ist durch die Auflösung der Bezirksregierungen, bei denen bislang ein großer Teil der freien, nichtinstitutionellen Kulturförderung lag, eine Neuordnung der Kulturfinanzierungsstrukturen notwendig geworden. Mit den »Leitlinien zur Neuordnung der Kulturförderung 2005 – 2010. Niedersachsen – Kulturland mit Zukunft« findet eine verstärkte Regionalisierung der Kulturförderung statt, die zugleich staatsferner ist. Zukünftige Instanz der Vergabe der Fördermittel für lokale und regionale Kulturprojekte werden die 13 Landschaften und Landschaftsverbände als eigene Körperschaften örtlicher und regionaler Kulturarbeit, die dafür entsprechend stärker gefördert werden. Die überregionale Kulturförderung wird durch das Ministerium wahrgenommen, wobei die Empfehlungen der Fachkommissionen einbezogen werden.

Die Neuorganisation der Kulturförderung in Niedersachsen durch ihre stärkere Regionalisierung ist gleichsam ein Beispiel für die zweite Charakteristik gegenwärtiger Neuansätze der Kulturfinanzierung.

Neuordnung der Vergabeebenen durch Regionalisierung

Angesichts der Veränderungen städtischen und ländlichen Lebens, erhöhter Mobilität und gewandelter Zusammenhänge zwischen Stadt und Land, Großstadt und Umlandgemeinden hat sich zunehmend ein territoriales Regionenverständnis herausgebildet, dass zunehmend auch in den kulturpolitischen Zusammenhängen anstelle des ländlichen Regionenbegriff tritt. Die »Regionalisierung der Städte« und die Aufwertung kleinräumiger Gebiete unterhalb der Nationalstaatsebene in Zusammenhang mit Modernisierungs- und Globalisierungsentwicklungen beziehungsweise mit Ansätzen nachhaltiger Wirtschaftspolitik sind der Hintergrund für diese Bedeutungsverschiebung von regionaler Kultur, Kulturarbeit und Kulturpolitik.

Im engeren Sinne haben erst die Diskussionen um das 1994 in Kraft getretene sächsische Kulturraumgesetz die Merkmale einer genuinen Begründung von regionaler Kulturpolitik als ein wesentliches mit Ressourcen, Kompetenzen und demokratisch legitimierten Entscheidungsgremien ausgestattetes politisches Feld, auch wenn dabei auf den Begriff der Region verzichtet wurde. Das Gesetz spricht von Kulturräumen und versteht darunter

geographisch und politisch abgrenzbare Gebilde, die dem neueren Regionenverständnis weitgehend entsprechen. Sie haben einerseits den Charakter traditioneller Kulturlandschaften und sind andererseits moderne Verwaltungseinheiten, die hoheitliche Aufgaben übernehmen oder zumindest als politische Bindeglieder zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene fungieren.

Das Kulturraumgesetz war 1993 für 10 Jahre beschlossen und nach einer Überprüfung und ausführlichen Debatte 2003 bis zum 31.12.2007 verlängert worden. Sein Kern besteht in einem gemeinsamen Finanzierungssystem von Land, Kommunen und Landkreisen, bei dem jährlich 76,6 Mio. Euro Landesmittel den 9 ländlichen und 3 urbanen Kulturräume für die Förderung regional und überregional bedeutsamer Kultureinrichtungen und Kulturaktivitäten zugewiesen werden. (S. hierzu ausführlicher Vogt 1994)³⁵

Ein anderer wichtiger Ansatz der stärkeren regionalen Orientierung von Kulturförderung und Kulturpolitik ist die 1995 neu konzipierte und mit eigenen Finanzmitteln ausgestattet »regionale Kulturpolitik« in Nordrhein-Westfalen. Am Anfang stand eine Bestandsaufnahme der kulturellen Infrastruktur und ein breit angelegter Kulturdiskurs. In Expertenworkshops wurden regionale Kulturprofile entwickelt und in eigens eingerichteten Beiräten wurde über die Vergabe von Fördermitteln an entsprechende Projekte entschieden. Mit einer befristeten Anschubfinanzierung wurden Koordinierungsstellen geschaffen. Inzwischen sind die Landesmittel für die regionale Kulturpolitik im Rahmen der allgemeinen Kürzungen des Kulturretats sehr stark gekürzt worden, sodass viele der weitgesteckten Erwartungen sich nicht erfüllen können und gegenwärtig keine längerfristig neuen Strukturen sich abzeichnen.

Gleichwohl ist Region in den letzten Jahren eine wichtiger gewordene Ebene der Kulturpolitik und der Kulturfinanzierung geworden, auch wenn sie in einigen Ländern bereits eine längere Tradition hat, so in den kulturellen Aktivitäten der bayerischen Bezirke sowie der Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen). Darüber hinaus gibt es noch eine Reihe von weiteren Formen regionaler Kulturarbeit und Kulturfinanzierung wie beispielsweise die regionale Kulturprogramme wie etwa die nord-, süd- und mittelhessischen Kultursommer oder Zusammenschlüsse zur kulturellen Zusammenarbeit in einer Region wie die »KulturRegion Stuttgart«, mit thematisch koordinierten kulturellen Veranstaltungen, die von den Gemeinden des Großraumes gemeinsam finanziert und getragen werden beziehungsweise lockere Städtevereinbarungen für gemeinsame kulturelle Projekte zwischen Nürnberg, Erlangen, Fürth und Schwabach. Im weiteren Sinn gehört auch das Kultursekretariat in Nordrhein-Westfalen hierzu.

Die direkten Aufwendungen des Landes für eigene Kulturinstitutionen und die Zuweisungen an kommunale Kultureinrichtungen und zivilgesellschaftlichen Träger machen gemeinsam mit den Kulturausgaben im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in den überwiegenden Teil der Landeskulturausgaben aus. Daneben haben sich im Laufe der Jahre gerade auf Landesebene aber auch eine Reihe von anderen Trägern der Kulturfinanzierung herausgebildet.

35 In der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und SPD vom 4.11.2004 für die kommende Legislaturperiode wurde die befristete Verlängerung des Kulturraumgesetzes bis 2011 und ab 2005 eine jährliche Erhöhung des Landeszuschusses um 10 Mio. Euro festgelegt sowie die Erarbeitung eines »Entwicklungskonzeptes« zur Weiterentwicklung des Gesetzes.

Neue öffentliche Förderakteure

Neue und auf Landesebene besonders wichtige Förderakteure sind die öffentlich getragenen Landeskulturstiftungen. Die 1972 gegründete *Bayerische Landsstiftung* und die 1977 ins Leben gerufene *Kunststiftung Baden Württemberg* sind die ältesten. Die *Museumsstiftung Baden Württemberg* wurde 1981, die *Denkmalsstiftung Baden Württemberg* 1985 und die *Stiftung Kulturgut Baden Württemberg* 1986 gegründet. Seit 1984 besteht die *Kulturstiftung des Landes Schleswig-Holstein*. Die *Stiftung Niedersachsen* wurde 1987, die *Hessische Kulturstiftung* und die *Hamburgische Kulturstiftung* wurden 1988 errichtet. Ein Jahr später folgten die *Stiftung Kunst und Kultur des Landes Nordrhein-Westfalen*, heute »Kunststiftung NRW« (vgl. Toman 1991, S. 10ff.)

Einzelne Landesstiftungen, wie beispielsweise die *Hessische Kulturstiftung* oder die *Stiftung Niedersachsen* beschränken sich weitgehend auf die Kunstförderung und haben teilweise einen Schwerpunkt bei der Finanzierung des Kaufs von Kunstwerken. In Baden-Württemberg gibt es mit der *Museumsstiftung* ein spezielles zusätzliches Finanzierungsinstrument für die Anschaffung von Spitzenwerken für die staatlichen Kunstsammlungen. Andere Landesstiftungen haben umfassendere Zielsetzungen und gestalten selbst initiativ das kulturelle Geschehen im Land durch ihre Stiftungsarbeit mit wie beispielsweise die *Kulturstiftung des Landes Schleswig-Holstein*.

Eine neue Form der Landeskulturförderung wurde in Bayern mit dem 1996 eingerichteten *Kulturfonds* geschaffen. Der *Kulturfonds* liegt von seiner Struktur zwischen Landesstiftung und normalen Haushaltsmitteln. Der Kulturfonds in Höhe von 300 Mio. DM wurde 1996 im Rahmen der »Offensive Zukunft Bayern II« mit Privatisierungserlösen eingerichtet. Mit den jährlichen Zinsen werden vielfältige Maßnahmen und Projekte auf kulturellem Gebiet in allen Landesteilen gefördert. Unterstützt werden unter anderem nichtstaatliche Museen, Ausstellungen, Künstlerhäuser, Musikveranstaltungen ebenso wie die Errichtung von Probe- und Veranstaltungsräumen im Bereich der Laienmusik und der örtlichen Kulturpflege.

Die Landeskulturstiftungen und andere vergleichbare Institutionen wie Fonds und Verbände als Vergabeträger sind Formen »staatlich finanzierter Förderinstrumente« in zivilgesellschaftlicher Trägerschaft, auf die in Kap. 4.2 eingegangen wird.

4.1.3 Rechtlich-politische Rahmenbedingungen der Förderung im Vergleich

Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs gibt es in allen Vergleichsländern spezielle Verfassungsbestimmungen, Kulturgesetze oder andere *gesetzliche Vorgaben*, die für die staatliche Kulturförderung mindestens eine Orientierung bieten, zusätzlich wird in Österreich und in der Schweiz auch mit Regierungsprogrammen und anderen mehr oder weniger verbindlichen *politischen Vereinbarungen* gearbeitet. Daneben beeinflussen oft längerfristig geltende *Haushaltspläne* (mit Wirkung auch auf die Kulturretats) sowie meist mehrjährige *Kulturentwicklungspläne* die Förderpolitik der Öffentlichen Hand in den untersuchten Ländern. Die Antworten der Fachleute lassen sich, mit Blick vor allem auf die nationalen Zuständigkeiten, in der folgenden Tabelle 9 zusammenfassen (vgl. auch die ausführlichen Darstellungen der Länderprofile im Anhang):

Tabelle 9: Rechtliche / politische Entscheidungsgrundlagen in den Vergleichsländern

Land	A. Kulturgesetze, andere rechtliche Vorgaben	B. Politische Programme, verbindl. Vereinbarungen	C. längerfristige Haushalts- oder Finanzpläne	D. Kulturentwicklungspläne, Mehrjahrespläne
D= Deutschland	N: keine explizite Kulturfördergesetze, aber Regelungen in Spezialgesetzen (z.B. Filmförderungsgesetz, Vertriebenengesetz) R: einzelne Sparten Gesetze (Musikschulen, Denkmalschutz, Bibliotheken); außerdem Kulturraumgesetz Sachsen K = keine Kulturgesetze, aber komm. Kulturkompetenz durch Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden verfassungsrechtl. geschützt	N: allg. Aussagen in Koalitionsverträgen, sonst keine verbindl. programmatischen Festlegungen R: Pol. Programme i.d.R. nur sektoral vorhanden K: verbindl. Programme selten, allerdings vermehrt Leitbilder, Kulturkonzepte, Masterpläne	N: Planungssicherheit u. programm. Festlegungen durch Haushaltsfortschreibung; außerdem: mehrjährige Finanzausgaben/Förderverträge mögl. R: wie oben K: wie oben	N: unverbindl. Planungen/Perspektiventwicklungen mögl. R: mehrjährige Planungen, Kulturkonzepte in einzelnen Ländern (z.B. Reg. KP in NRW, Kulturentwicklungsplanung Brandenburg) K: Masterpläne, Kulturentwicklungspläne in einzelnen K. vorhanden
A = Österreich	L: seit 70er Jahren Kunstfördergesetze (Beiräte, Förderberichte für Transparenz etc.), zusätzlich Spezialgesetze; N: <i>Kunstförderungsgesetz 1988</i>	N/R: Spielen vor allem in Wahlkämpfen eine Rolle, dort auch zivilgesellschaftl. Organisationen aktiv	L: z. T. als Folge von gesetzlichen Bestimmungen (s. Beispiel unten)	L: Kulturentwicklungspläne in verschiedenen Städten (z.B. Krems 1975 und wieder 2004)
CH = Schweiz	N: Einzelne Felder (z.B. Film) schon länger in der Verfassung verankert, allgemeinere Bestimmung in Planung R/L: Kantone / Kommunen haben (nur) z.T. eigene rechtliche Grundlagen	«integrierende Funktion von Kultur« im Mittelpunkt v. Programmen	N: Neben Haushalts- und Finanzplänen übergeordnete gesetzliche Vorgaben zur Beschränkung v. Budgetdefiziten.	N: Gelder für 4 Jahre bewilligt (s. Beispiel unten) R/L: In Kantonen und Städten mit Detailplänen oder realisiertem NPM gilt i.d.R. ebenfalls 4-Jahresturnus
NL = Niederlande	N: WSC-Gesetz (siehe Erläuterung unten)	N: Finanzplanung (s. u.) enthält gesellschaftspolitische Vorgaben auch für die Kulturförderung	N/R/L: Kulturplanung im 4-Jahresturnus beeinflusst auch regionale und lokale Verwaltung	Vgl. Erläuterung unten
UK = Vereinigtes Königreich	N: England, Schottland, Wales und Nordirland sind kulturell völlig autonom, daher keine zentralen rechtlichen Vorgaben. R: Einrichtung regionaler Kultur-Konsortien (z.B. »Greater London«)		N/R: Ein dreijähriger »Spending Review« des Finanzministeriums liefert Planungsgrundlage für den Kulturetat und halbstaatl. Agenturen (z.B. Arts Councils)	N/L: Kommunen werden von der Zentralregierung zu strateg. Zielplanungen (auch für die Kulturausgaben) angehalten

Abkürzung: N = national, R = regional, L = lokal

In Österreich und der Schweiz schließen die zentralen rechtlichen Rahmenbedingungen und Etatvorgaben eigene Schwerpunktsetzungen nicht aus: »Oberösterreich verabschiedete 1977 ein Musikschulgesetz, in dem genau festgelegt ist, unter welchen Bedingungen das Land die Personalkosten (80% und mehr der Gesamtkosten) von Musikschulen übernimmt. 1988 wurde zusätzlich noch ein Raumordnungsgesetz für den Bereich Musikschulentwicklung beschlossen. Gesamtergebnis ist, dass sich in Oberösterreich die Zahl der Musikschüler von wenigen Tausend auf über 50.000 entwickelt hat und in diesem Bundesland jedem Kind in zumutbarer Entfernung eine Musikschule zur Verfügung steht. Oberösterreich gibt allein für Musikschulen ebenso viel aus wie für die gesamte übrige Kulturförderung.« (Hofecker/A-LP, Frage 9.1)

Schweiz: »In allen Politikfeldern werden Gelder für vier Jahre bewilligt. Grundlage für die parlamentarischen Entscheide sind so genannte Botschaften des Bundesrates (entwickelt durch die Verwaltung). Eine kulturpolitische Debatte im Parlament findet bspw. jeweils bei der Diskussion der Botschaft zur Finanzierung von Pro Helvetia statt ... In den Kantonen (und größeren Städten, d. Red.) mit detaillierten Konzepten zur Kulturförderung/-finanzierung liegen entsprechende Vierjahrespläne vor. Im Rahmen von NPM ist dies immer häufiger der Fall.« (Weckerle/CH-LP, Frage 9.1)

In den anderen Vergleichsländern ist der Einfluss zentraler Vorgaben – unter Hintanstellung auch der Autonomie künstlerischer Institutionen – noch deutlicher oder es scheinen Unterschiede zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften und Politikebenen weniger ausgeprägt zu sein. Das niederländische Beispiel:

»Auf der Ebene des Nationalstaates gibt es sowohl eine Kultugesetzgebung («wet op het specifiek cultuurbeleid» 1993) als auch eine daraus resultierende 4-Jahressystematik. Es ist grundsätzlich festzustellen, dass die niederländische Kulturpolitik weit in die Kunstautonomie eingreift, da gesellschaftspolitische Ziele bei der Förderung der Kunst im Vordergrund stehen. Diese Verquickung ist nur möglich, weil in den Niederlanden kein »Kunstfreiheitsparagraaf« existiert. Die Verfassung, die 1815 eingesetzt wurde, sieht bis heute eine solche Bestimmung nicht vor ...

Durch die alles bestimmenden Planungseinheiten der staatlichen Kulturförderung passen sich die Provinzen und Kommunen tendenziell in ihren Planungszeiträumen auch dem 4-Jahres-Rhythmus an, obwohl es keinerlei derartige Gesetze oder verbindliche Vorschriften gibt.« (Dorscheid/NL-LP, Frage 9.1)

Eine Zusatzfrage im Erhebungsbogen griff auch das *Thema »Förderverträge«* auf, das in drei der vier Vergleichsländer offenbar zunehmend an Bedeutung gewinnt. Während solche Verträge vor allem für die Projektförderung relevant sind, gelten in den Niederlanden relativ rigide Auflagen der Zielplanung, Berichterstattung und Evaluation auch für Förderzusagen an Institutionen:

»Durch den 4-Jahresplan ist grundsätzlich jede Finanzierung in ihrer Verbindlichkeit begrenzt. Dennoch ist es selbstverständlich geworden, dass die großen Ensembles und die großen Museen davon ausgehen können, dass sie auch in der nächsten Planungseinheit bedacht werden. Alle Geförderten müssen einen Bericht über die Planungsphase ablegen und bei der Neuzuteilung der Subvention fällt der »Raad voor Cultuur« die Vorentscheidungen, wer und in welchem Maße weiter gefördert wird, bevor der Staatssekretär bzw. Kulturminister die endgültige Zu- bzw. Absage gibt. Der Staatssekretär bzw. Kulturminister ist nicht an die Vorentscheidung des Kulturrates gebunden. Er/Sie kann aufgrund eigener Erwägungen entscheiden, z.B. doch die Finanzierung eines Museums zu gewährleisten, wenngleich der Rat begründet abgelehnt hat (etwa bei Nichterfüllung der Besucherkriterien etc.).« (Dorscheid/NL-LP, Frage 9.2)

4.1.4 Fazit

In Deutschland sind aufgrund der unklaren kompetenzrechtlichen Gemengelage zwischen Bund und Ländern die rechtlichen Rahmenbedingungen der Kulturförderung bisher schwach entwickelt. Verbindliche kulturpolitische Planungen sind nur in Einzelsparten möglich oder unstrittig (z.B. Filmförderung). Dennoch gibt es auf allen Ebenen der kulturpolitischen Verantwortung verstärkte Bemühungen, die konzeptionellen Grundlagen

dieses Politikfeldes, also den Zusammenhang von übergeordneten Zielen, umsetzbaren Strategien und daraus abgeleiteten Maßnahmen und Instrumenten, neu zu begründen und als verbindliche Vorgaben in den Politikprozess zu implementieren. Angefangen von der Agenda 1999 des ersten Beauftragten für Kultur und Medien Michael Naumann bzw. seiner Kulturabteilung über die Entwicklung konkreter Förderprogramme auf Länderebene (z.B. Kulturinvestitionsprogramm und Kulturentwicklungsplanung in Brandenburg, Regionale Kulturpolitik in NRW) bis zu den kommunalen Förderungskonzepten, Leitbildentwicklungen und Leistungsvereinbarungen gibt es eine Reihe neuer Versuche, die Verausgabung öffentlicher Mittel im Kulturbereich zielgerechter und effektiver zu gestalten. Darin kann die Tendenz gesehen werden, die eher staatsmäzenatisch ausgerichtete Prägung der überkommenen kulturpolitischen Praxis legitimatorisch neu zu unterfüttern und strategisch zu optimieren. Kennzeichen dieser Kulturpolitik sind eine tendenzielle Entstaatlichung (Stichwort: Verantwortungsteilung), eine kooperative Ausrichtung und ein instrumenteller Grundzug, der Kulturpolitik anschlussfähig machen soll an die Logik anderer Politikbereiche (z.B. Wirtschafts- und Standortpolitik, Bildungs- und Sozialpolitik, selbst Innere Sicherheit und Außenpolitik).

In den Vergleichsländern – ob nun föderal organisiert oder nicht – vollzieht sich die Finanzierung bzw. Förderung von Kultureinrichtungen und Kulturprogrammen/-projekten zwar ebenfalls vorwiegend auf lokalen und regionalen Ebenen, wird aber faktisch deutlich von rechtlichen Vorgaben, zentralen finanziellen Planungen sowie z.T. auch kulturellen Entwicklungsprogrammen der nationalen Ebene beeinflusst. Wie gezeigt, ist auch hier (vor allem in den Niederlanden und Großbritannien) ein intentionaler und instrumenteller Charakter der Kulturpolitik unverkennbar und noch deutlicher ausgeprägt als in Deutschland (s. z.B. die Diskussion um den »social impact« der Kulturpolitik in diesen Ländern). Im Binnenverhältnis zu den Zuwendungsnehmern gewinnt diese Tendenz einer multioptionalen Kulturpolitik, die nicht nur Kunstförderung sein soll, vor allem durch das Instrument der Förderverträge an Bedeutung, die einen verbindlichen Leistungskanon zur Grundlage der Vereinbarung machen.

4.2 *Grundlagen und Verfahren der Kulturförderung in »staatlich finanzierten Förderinstrumenten« in zivilgesellschaftlicher Trägerschaft*

Die öffentliche Kulturförderung von Bund, Ländern und Gemeinden erfolgt in Deutschland zuvörderst im jeweiligen kompetenzrechtlichen Rahmen durch den Unterhalt kultureller Einrichtungen – vor allem durch die Kommunen. Daneben gibt es eine Reihe weiterer Unterstützungsformen, die entweder *indirekt* (z.B. durch gesetzliche Maßnahmen oder die Bereitstellung von Infrastruktur) oder *direkt* (z.B. durch Stipendien, Kulturpreise und projektbezogene Zuwendungen) wirken.³⁶ Im vorliegenden Zusammenhang der Untersuchung und Darstellung von Entscheidungsbedingungen in »staatlich finanzierten Förderinstrumenten« geht es thematisch um Formen direkter und in der Regel zeitlich befristeter Förderungen von kulturellen bzw. künstlerischen Maßnahmen, Aktionen oder Programmen, die mit dem Terminus der *Projektförderung*³⁷ bezeichnet werden.

36 Dass der Staat darüber hinaus durch die Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf Prozesse der Kunst- und Kulturproduktion/-vermittlung einwirkt, sei an dieser Stelle nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

37 Zembylas (2004) definiert den Begriff Projektförderung als »direkte Vermögenszuwendung aus öffentlichen Mitteln (Geld- oder Sachleistungen), die ein Verwaltungsträger oder eine

4.2.1 Recherche: Projektförderung in der Kulturpolitik

Auch wenn das Instrument der Projektförderung im Vergleich mit der institutionellen Finanzierung kultureller Einrichtungen und Organisationen finanziell äußerst bescheiden dimensioniert ist, so ist seine Bedeutung in den vergangenen drei Jahrzehnten doch kontinuierlich gewachsen. Vor allem im Kontext der Neuen Kulturpolitik in den 1970er und 1980er Jahren, deren Modernisierungsabsicht nicht zuletzt in der Öffnung und Flexibilisierung des starren Systems öffentlicher Kulturinstitutionen bestand, wurde die Förderung zeitlich befristeter und thematisch fokussierter Vorhaben zur *conditio sine qua non*, um die neuen Ideen zumindest systemergänzend umzusetzen. In der Folge haben sich nicht nur immer mehr Kulturabteilungen der Länder und Gemeinden dieser »Methode« im Sinne einer aktivierenden und Experimente ermöglichenden Strategie bedient, ohne dadurch langfristige Bindungen eingehen zu müssen. Dem Angebot stand bald auch eine Fülle zivilgesellschaftlicher Organisationen gegenüber, die diese Zuwendungen nachgefragt haben.

Unabhängig von der Tatsache, dass es auch sachliche Gründe gibt, eine konkrete Aufgabe in Form eines Projektes und nicht in einem institutionellen Zusammenhang zu realisieren, ist die »Karriere« der Projektförderung damit politischen Entwicklungen und Motivationen geschuldet: *Reformpolitisch* beinhaltete sie neue Optionen der Kulturpolitik, *haushaltspolitisch* trug sie den enger werdenden Finanzspielräumen Rechnung und *gesellschaftspolitisch* begründete sie die Möglichkeit einer kooperativen Politikstrategie, die durch Aufgabenübertragung auf halb- oder nichtstaatliche Organisationen (auch: »intermediäre Instanzen«) gesellschaftliche Akteure in den kulturpolitischen Prozess einbezieht und dadurch dessen demokratische Qualität und Legitimation erhöht.³⁸ Diese Form einer Politik auf Abstand unter Mitwirkung so genannt »arm's length bodies«³⁹ in den Rechtsformen eines eingetragenen Vereins, einer Stiftung oder gGmbH korrespondiert im Übrigen mit der Auffassung führender Kulturverfassungsrechtler, die vom »kulturellen Trägerpluralismus« (Häberle 1985: 26) als Strukturelement des deutschen Kulturverfassungsrechts sprechen, in dem private und öffentliche Träger grundsätzlich »gleichrangig« und »gleichwertig« (s. Pappermann 1984: 5) nebeneinander stehen.

Diese plurale Struktur staatlicher und zivilgesellschaftlicher Träger – so argumentiert Peter Häberle – führe zu einer Vielfalt von Kulturleistungen sowie zu einem »freiheitlichen

andere betraute Institution für eine *im öffentlichen Interesse* liegende förderungswürdige Leistung an Personen oder Organisationen *außerhalb* des gewährenden öffentlichen Haushalts *ohne angemessene geldwerte Gegenleistung* zukommen lässt.«

38 Problematisch ist dies allerdings in solchen Fällen, wo einem Gewinn durch bürgerschaftliche Partizipation ein Verlust an demokratischer Kontrolle gegenübersteht, weil etwa ein ausgegliederter Stiftungshaushalt einer geringeren parlamentarischen Kontrolle untersteht. Dieser Vorwurf wird häufig gegenüber sogenannten »Zuwendungsstiftungen« erhoben, mit denen Schattenhaushalte jenseits der demokratischen Kontrolle gebildet würden (s. etwa Kilian 2003: 19)

39 »Arm's length bodies« sind Einrichtungen, die vom Staat – bildlich gesprochen – um eine Armlänge entfernt sind, also auf Abstand gehalten werden. Sie werden vor allem in angelsächsischen Ländern in Anspruch genommen (z.B. arts council), um eine staatsferne und moderne Form der Kulturförderung zu ermöglichen (s. Heinrichs 1997: 155). In den Niederlanden ist fast die gesamte öffentliche Kulturförderung auf Kulturfonds übertragen worden, die diese Funktion erfüllen. Grundlage ist dafür das »Gesetz für spezifische Kulturpolitik« aus dem Jahr 1993 (s. Dankers/ Elshout/ ter Linden 2000: 174ff.).

Klima« für Kunst und Kultur und sichere auf diese Weise die Ausgestaltung der Kunstfreiheitsgarantie des Grundgesetzes (Art. 5, Abs. 3 GG) strukturell. Es sind danach also nicht nur die staatlichen und kommunalen Institutionen, die im Sinne eines »kooperativen Kulturföderalismus« zusammenwirken und sich gegenseitig unterstützen und kontrollieren sollen; auch die nicht-staatlichen und freien Träger gehören im Sinne einer (erweiterten) gesellschaftlichen Verantwortungsteilung zu diesem offenen Kultursystem (s. Häberle 1985: 26f.). Diese Argumentation ist nicht nur plausibel mit Blick auf die vielgestaltige Trägerlandschaft im kulturellen Bereich, sondern kann analog auch auf das System der Kulturförderung übertragen werden. Mit anderen Worten: Auch die *Förderung aus vielen Händen* ist eine positive Strukturbedingung für kulturelle Vielfalt, auch wenn sie mitunter Fragen der Transparenz, der Allokationskosten und der Steuerung aufwirft.⁴⁰

Begründung der Recherche

Wenn in vorliegender Expertise auftragsgemäß von »staatlich finanzierten Förderungsinstrumenten« die Rede ist, dann reflektiert dies die beschriebene Entwicklung, die faktisch ihren Ausdruck findet in der Existenz – mehr oder weniger – staatsnaher Einrichtungen (i.d.R. in den Rechtsformen einer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Stiftung, eines Vereins oder – seltener – einer gGmbH), die entweder als Träger von Kultureinrichtungen oder -programmen fungieren (s. dazu Graf Strachwitz/Then 2004) oder im operativen Sinne steuerfinanzierte (oder auch: gemischt finanzierte) projektbezogene Kulturförderung betreiben. Gemeint sind damit nicht nur die *big player* wie die Kulturstiftung des Bundes, die Kulturstiftung der Länder bzw. die Landesstiftungen für Kunst und Kultur, die es mittlerweile in fast allen Bundesländern gibt, sondern auch aufgabenverwandte Institutionen, die different verfasst sind und z.T. eine größere Staatsferne aufweisen wie z.B. die selbstverwalteten Kulturfonds auf Bundesebene (www.bundeskulturfonds.de), aber auch in einigen Ländern.

Gefragt wird in der Leistungsbeschreibung für das vorliegende Gutachten nach den Entscheidungen in diesen Fördereinrichtungen, genauer: nach den Gremien, die an den Entscheidungen beteiligt sind, nach ihrer Zusammensetzung und Kompetenz, und nach der Art der Entscheidungsfindung. Ferner soll eruiert werden, ob diese Form der Kulturfinanzierung an Kriterien orientiert erfolgt und wie die »korrekte Mittelverwendung« überprüft wird. Es geht mithin um die Legitimation begründende Qualität und Rationalität jener Verfahren, die förderungspolitische Entscheidungen in »staatlich finanzierten Förderungsinstrumenten« vorbereiten und herbeiführen. Dabei kommt den »objektiven und transparenten Förderkriterien«, die die Expertise generaliter in den Blick zu nehmen hat, eine besondere Bedeutung zu, weil deren Existenz und Anwendung vor allem in diesen Einrichtungen vermutet werden kann (s. dazu Kap. 4.3.2).

40 In Nordrhein-Westfalen wird – vor allem seitens der Politik – geklagt, die Förderlandschaft sei wie ein Dschungel, den niemand mehr durchblicke. Der Kulturrat NRW hat darauf mit einem »Dschungelbuch« im Internet (www.dschungelbuch-nrw.de) reagiert, um für Transparenz zu sorgen. Beklagt werden des öfteren auch die Kosten, die durch Geschäftsstellen und Ausschreibungs-/Auswahlverfahren entstehen. Unbedacht bleibt dabei zu häufig, welche Gewinne an gesellschaftlicher Beteiligung diesen Kosten gegenüberstehen.

Die Relevanz dieses Erkenntnisinteresses ist einsichtig, denn im Wege der Beauftragung außerstaatlicher Träger mit der Projektförderung gegenüber »Dritten« (auch: Vergabe von öffentlichen Aufträgen, Trägerschaft von Kultureinrichtungen) als Bestandteil der nicht hoheitlichen Verwaltung (auch: »Privatwirtschaftsverwaltung«) werden immer mehr Staatsaufgaben erfüllt.⁴¹ Sie bleiben indes gebunden an Grundrechte und Verfassungsbestimmungen, die auch für die unmittelbare hoheitliche Staatstätigkeit Geltung haben. Die Tatsache ihrer Delegation begründet also, wie Fachleute verschiedener europäischer Staaten festhalten, nicht die Möglichkeit, mit den öffentlichen Mitteln »freier« umzugehen, als die staatliche Verwaltung dies könnte.⁴² So bleibt etwa auch die Bindung an die Berücksichtigung sozialer Aspekte wie die Gleichstellung von Frauen, das Diskriminierungsverbot gegenüber Minderheiten etc. erhalten – ganz abgesehen von Vorgaben wie der Informations-, Aufklärungs- und Sorgfaltspflicht, der Achtung des Legalitätsprinzips und des Willkürverbots, dem Wirtschaftlichkeitsgebot sowie der Dokumentations- und Berichtspflicht (s. Zembylas 2004: 20ff.).

Aufgrund des Bedeutungsgewinns nicht-staatlicher Akteure in der Kulturförderung wird diesen seit einiger Zeit in der kulturpolitischen Diskussion zunehmend Beachtung geschenkt. Insbesondere stehen dabei Stiftungen (*echte*, also kapitalbasierte, oder *unechte*, also zuwendungsabhängige) im Zentrum des Interesses. Die hier in Rede stehende Frage- und Aufgabenstellung ist indes bisher noch unbearbeitet geblieben, so dass die Verfasser auf eigene Recherchen angewiesen waren.⁴³ Umgesetzt wurden diese durch die Befragung/Untersuchung von sechzehn Stiftungen respektive anders verfassten nichtstaatlichen Zuwendungsgebern auf Bundes-, Länder und regionaler Ebene, die als beispielhaft für die Förderlandschaft im außerstaatlichen Bereich in Deutschland gelten können.⁴⁴ Sie sind unterschieden durch ihre jeweils eigene Geschichte und Konzeption, aber auch durch ihr Verhältnis zur staatlichen Verwaltung, das durch eine mehr oder weniger große Nähe zum Staat gekennzeichnet ist und mithin ein jeweils unterschiedliches Maß an Unabhängigkeit begründet. Die untersuchten Einrichtungen (s. dazu die Übersichten im Anhang) können in folgende Kategorien eingeteilt werden:

41 So kommt auch der Gruppenleiter Günter Winands bei der Beauftragten für Kultur und Medien in einem Beitrag zum Thema »Der Staat als Stifter« zu dem Schluß, dass »staatsnahe« Stiftungen ein vor allem in den Bereichen von Kultur, Bildung, Wissenschaft und Sport kaum mehr wegzudenkendes erfolgreiches Instrument staatlicher Aufgabenerfüllung« darstellen (Winands 2004: 76). Präzisierend könnte auch zwischen staatlichen Aufgaben im engeren Sinne und öffentlichen Aufgaben im weiteren Sinne gesprochen werden, die nicht unbedingt vom Staat bearbeitet werden müssen, sondern auch – und ggf. besser – durch außerstaatliche Einrichtungen bewältigt werden können.

42 Dies betont auch Winands (2004: 73): »Der Vorteil einer Stiftungskonstruktion für die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe kann mithin bei näherer Betrachtung nur bedingt mit einer größeren »Beweglichkeit« im Personal- und Haushaltsbereich begründet werden.«

43 Gutes Material liegt lediglich für den Bereich der Soziokultur (s. Institut für Kulturpolitik 2004) und den Bereich der Förderung freier Theater (s. Wagner 1997) vor. Dass diese Förderfelder bislang am besten untersucht sind, reflektiert weniger ihre finanzielle Bedeutung im Rahmen der öffentlichen Kulturförderung als ihren immer noch zu konstatierenden hohen Rechtfertigungsbedarf.

44 Mittel der Recherche waren: ein Erhebungsbogen, der an einige Fördereinrichtungen versandt worden ist und als Grundlage für Internetrecherchen diente. Durch Telefonate mit MitarbeiterInnen der Einrichtungen wurden diese Informationen ergänzt.

- Einrichtungen, die vom Staat gegründet wurden, um eine öffentliche Förderaufgabe im Kulturbereich staatsferner erfüllen zu können (in aller Regel öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Stiftungen),
- Einrichtungen, die aus der Kunst- und Kulturszene heraus entstanden sind, und vom Staat Fördermittel erhalten, die diese in Selbstverwaltung an Personen und Institutionen im jeweiligen Kunst-/Kultursektor vergeben (so genannt Fonds, aber auch Kulturverbände, in der Regel in Vereinsform organisiert).

Daneben gibt es etliche Mischformen. So sind Konstruktionen entstanden, in denen die eigentliche Vergabetätigkeit in der staatlichen Verwaltung verbleibt, aber die Entscheidungsfindung durch externe Beiräte erfolgt.⁴⁵ Ferner kommt es vor, dass sich Einrichtungen der unteren Staatsverwaltung (z.B. Landkreise) in privatrechtlichen Organisationsformen (z.B. Verein) zusammenschließen, andere gesellschaftliche Gruppen einbeziehen, und z.B. als Landschaftsverband oder Arbeitsgemeinschaft Projektmittel vergeben. Eine Besonderheit stellt das Modell der Landesarbeitsgemeinschaft Soziokultur in Niedersachsen dar, die vom Land Niedersachsen den Status des »beliehenen Unternehmers« erhalten hat und damit als Bewilligungsbehörde die Entscheidung über die Vergabe der Landesmittel und deren treuhänderische Verwaltung übernimmt. Die LAGS hat damit einerseits eine »hoheitliche« Funktion übernommen und bleibt andererseits als Verein ihren Mitgliedern und der (Sozio-)Kulturszene verbunden und verpflichtet (s. dazu Institut für Kulturpolitik 2004: 173). Diese Vielfalt der Organisationslösungen ist typisch für das deutsche System der Kulturförderung und findet deshalb auch in dieser Studie ihren Niederschlag.

Entscheidungsgremien in »staatlich finanzierten Förderinstrumenten«

Bei der Frage, welche Gremien am Entscheidungsprozess in staatlich finanzierten Förderinstrumenten beteiligt sind bzw. die Entscheidungen treffen, ist zunächst zu unterscheiden, um welche Art von Entscheidungen es geht. Grundsätzlich ist dabei zu differenzieren zwischen Entscheidungen, die die rechtliche und politische Verantwortung des Kulturförderers betreffen (*organisationspolitische* Entscheidungen)⁴⁶ und den Entscheidungen, die sich auf die Auswahl der zu fördernden Projekte, Vorhaben etc. beziehen (*förderungspolitische* Entscheidungen).

Für die erste Kategorie von Entscheidungen sind diejenigen Gremien verantwortlich, die die rechtliche und politische Verantwortung tragen (also z.B. je nach Art der Rechtsform die Mitgliederversammlungen, Gesellschafterversammlungen, der Stiftungsrat, der Vorstand sowie die Geschäftsführung bzw. das Management). Ihr Kompetenzrahmen ist entweder durch Gesetze vorgegeben oder durch Satzungen, Geschäftsordnungen etc. organisationsintern geregelt. Die Entscheidungsstrukturen und -verfahren, um die es dabei

45 Beispielhaft dafür ist etwa die Regionale Kulturpolitik in Nordrhein-Westfalen (s. Sievers 1997). Hier behält sich zwar das Land ein Letztentscheidungsrecht vor und wickelt auch das Vergabeverfahren ab, die Beratung und Auswahl erfolgt jedoch in regionalen Beiräten. Auch der Hauptstadt-Kulturfonds und der Bayerische Kulturfonds sind vergleichbar konstruiert.

46 Zum Beispiel die Aufstellung des Haushaltsplans, Kontrolle der Mittelbewirtschaftung, Formulierung förderpolitischer Ziele, sofern nicht vom Staat vorgegeben, Ausarbeitung von Satzungen, Richtlinien, Geschäftsordnungen, Erarbeitung von Förderberichten und -kriterien, Öffentlichkeitsarbeit etc.

geht, sind im vorliegenden Zusammenhang insoweit relevant, als damit auch das Verhältnis der staatlichen Verwaltung zu den Fördereinrichtungen angesprochen ist, das den Grad der Unabhängigkeit der Treuhänder »als Sachwalter des Gemeinwohls« respektive den Einfluss des Staates definiert. Denn der Staat ist im Rahmen seiner »Ingerenzpflicht« gehalten, sich bei Beteiligungen an Stiftungen oder anderen Einrichtungen des privaten Rechts einen »angemessenen Einfluss« zu sichern (s. Winands 2004: 67).⁴⁷

Die zweite Kategorie von Entscheidungen ist im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung, weil es hier um die Verfahren und Inhalte der Förderung geht, die letztlich dafür verantwortlich sind, ob die Förderungsziele auch erreicht werden (können). Bei diesen sind nicht nur formale Fragen zu berücksichtigen, sondern auch fachliche Aspekte, für die häufig der Sachverstand von ExpertInnen notwendig ist, der in der Regel über Beiräte, Jurys oder Kuratorien organisatorisch inkorporiert ist, wenn er nicht über Gutachten oder Expertisen fallbezogen eingeholt wird. Jenseits der fachlichen Dimension wird die Einsetzung solcher Gremien auch deshalb als geboten angesehen, um den Ermessensspielraum der Verwaltung respektive die Orientierung an den (ästhetischen) Vorlieben Einzelner einzuschränken und kulturelle Pluralität auch verfahrenstechnisch zu gewährleisten.

Auf dem Hintergrund der oben getroffenen Differenzierung zwischen *organisationspolitischen* und *förderpolitischen* Entscheidungen wird der Fokus im Folgenden in Übereinstimmung mit der Ausschreibung des Gutachtens auf die *Förderentscheidungen* gelegt. Die organisationspolitischen Entscheidungsgrundlagen werden lediglich insoweit thematisiert, als sie den Rahmen bilden, in dem die Förderentscheidungen gefällt werden, und die Organisationskultur mit prägen.

Neben den genannten Entscheidungsmaterien und Entscheidungsgremien ist die Stellung und Kompetenz des Managements (in der Regel der Geschäftsführung oder der Direktion) zu berücksichtigen. Dies nicht nur aufgrund des Informationsvorsprungs, den Verwaltungen im (förderungs-)politischen Prozess in der Regel haben, der zu einer asymmetrischen Machtbalance zwischen den Ebenen der Politik, der Fachgremien und der Verwaltung führen kann, sondern weil die starke Stellung eines Direktors/einer Direktorin der Fördereinrichtung auch stärkeres fachliches Profil und Unabhängigkeit vom Staat bedeuten kann.

Beteiligte am Entscheidungsprozess

Die Vielfalt der Organisationslösungen (auch hinsichtlich der Entscheidungsbefugnisse) ist strukturiert durch die Vorgaben des Vereins-, Gesellschafts- und Stiftungsrechts. Damit ist eine Grundstruktur der inneren Verfasstheit vorgegeben, die im wesentlichen vier Handlungsebenen und Organtypen kennt, die an der Entscheidung beteiligt sind und die miteinander (inter-)agieren:

- die *Ebene der gesellschaftlichen Repräsentation* (Kuratorium, Fachbeirat); hier geht es um symbolisches Kapital, Legitimation durch die Inkorporierung

47 Siehe dazu auch die rechtswissenschaftliche Expertise von Michael Kilian (2003: 66 u.86).

zivilgesellschaftlicher Akteure und Beratung in allgemeinen förderungspolitischen Fragen (z.B. Kulturstiftung des Bundes, Hamburgische Kulturstiftung),

- die *Ebene der politischen Verantwortung* (Mitglieder-, Gesellschafterversammlung, Stiftungsrat) hinsichtlich der »Globalsteuerung« der Organisation (allgemeine Weichenstellungen wie Satzungsänderungen, Grundsatzentscheidungen, Formulierung von Förderungsrichtlinien, Wahlen und Berufungsvorgänge etc.), z.T. auch hinsichtlich konkreter förderungspolitischer Entscheidungen (wie z.B. in vielen Landesstiftungen),
- die *Ebene der operativen Umsetzung* (Vorstand, Direktion, Geschäftsführung), auf der organisationspolitische Mandatsträger (Vorstände) und das Management in unterschiedlichen Konstellationen (z.T. in Funktions-/Personenidentität) zusammenwirken und
- die *Ebene der fachlichen Beratung* und Begutachtung (Fachbeiräte, Kuratoren, Jürs, Kommissionen), die einen unterschiedlichen Einfluss auf den Entscheidungsprozess haben bzw. selbst die Entscheidungen fällen.

Gelegentlich werden zusätzlich externe Berater, Gutachter, Kuratoren herangezogen, um in schwierigen Fällen (z.B. bei dem Ankauf von Kunstwerken) mit ihren Expertisen den Beratungs- und Entscheidungsprozess zu unterstützen. Theoretisch (häufig auch praktisch) sind also eine ganze Reihe von Akteuren an den Entscheidungsfindungen beteiligt.

Im Blick auf die Frage, auf welcher Ebene die förderungspolitischen Entscheidungen getroffen werden, sind vor allem drei der oben genannten Ebenen zu nennen: die der politischen Verantwortung (insbesondere Stiftungsrat), die des Vorstands/der Geschäftsführung und die der fachlichen Beratung. Insbesondere die Rolle der ExpertInnen in den »Beratungsgremien« ist dabei kultur- und kunstpolitisch von Interesse. Behält sich die operativ-politische Ebene die Letztentscheidung vor oder wird diese den Fachgremien zugestanden? Diese Frage kann nicht eindeutig beantwortet werden. Es gibt Einrichtungen, in denen die Fachgremien auch die Förderentscheidungen fällen (z.B. bei den Bundeskulturfonds); in den eher staatsnahen Stiftungen behält sich die »Politik« dagegen häufig die abschließende Entscheidung vor.⁴⁸

In einigen Stiftungen gibt es einen definierten Kompetenzrahmen, in dem der Stiftungsrat respektive der Vorstand tätig werden kann. So entscheidet der Stiftungsrat der Kulturstiftung des Bundes über die Bewilligung von Eigenprojekten und bei der Förderung von Vorhaben Dritter ab einer finanziellen Größenordnung von 250 000 Euro. Ähnliche Verabredungen gibt es auch in anderen Länderstiftungen (s. Übersicht im Anhang). In einzelnen Fällen (z.B. Sächsische Kulturstiftung) hat auch der/die Stiftungsdirektor/in die Möglichkeit, über kleinere Beträge (hier: 5 000 Euro) selbst zu entscheiden.

48 Dabei ist jedoch zu unterscheiden, ob die Stiftungen öffentlich-rechtlich oder bürgerlich-rechtlich verfasst sind. Denn obwohl dieser Unterschied im Blick auf die »Ingerenzpflicht« des Staates rechtlich nicht erheblich ist (s. Kilian 2003: 88ff.), ist die bürgerlich-rechtliche Stiftungsform in der Praxis ein wenig staatferner und kann entsprechend auch unabhängiger agieren.

Nimmt man den Status unabhängiger ExpertInnen als Unterscheidungskriterium der untersuchten Förderinstrumente, dann fällt auf, dass diejenigen Fördereinrichtungen, die sich schon aufgrund ihrer Rechtsform (i.d.R. als e.V.) eine größere Unabhängigkeit vom Staat bewahrt haben, diese verfahrenstechnisch weitergeben an Kuratorien, Jürs oder Fachbeiräte, die autonom Förderentscheidungen fällen können. Besonders augenscheinlich wird dies bei den Bundeskulturfonds, die eine strikte Trennung zwischen der politisch verantwortlichen Ebene und dem Fachgremium (Kuratorium) haben, das die Förderentscheidungen fällt.⁴⁹ Als Treuhänder öffentlicher Mittel behält sich der Bund zwar auch bei diesen Einrichtungen eine Kontrollmöglichkeit und ein Mitspracherecht vor, es ist jedoch beschränkt auf die vereinspolitischen Entscheidungen (vor allem Haushalt, Personal) und erstreckt sich nicht auf die förderpolitischen Entscheidungen.⁵⁰

Umgekehrt gilt, dass bei staatlichen Landesstiftungen der Einfluss mit unabhängigen ExpertInnen besetzter Gremien sich i.d.R. auf Empfehlungen beschränkt, die allerdings nach Auskunft dieser Befragungsadressaten häufig bei konkreten Entscheidungen eine hohe Verbindlichkeit haben. Dennoch bleibt festzuhalten, dass der Status fachlich besetzter Gremien in staatsfernen Förderinstrumenten offenbar strukturell gesicherter ist.

Zusammensetzung und Berufung der Entscheidungsgremien

Die Zusammensetzung der Entscheidungsgremien und die Berufung/Benennung ihrer Mitglieder, nach der in der Leistungsbeschreibung des Auftrags auch gefragt wird, folgt erwartungsgemäß keinem einheitlichen Muster. Kultur- und kunstpolitisch sind diese Fragen vor allem deshalb von Interesse, weil ihre Beantwortung Aufschluss darüber geben könnte, wie weitgehend die fachliche Autonomie der »staatlich finanzierten Förderinstrumente« tatsächlich ist bzw. welchen Einfluss sich der Zuwendungsgeber sichert. Bei den Einrichtungen in der Rechtsform des eingetragenen Vereins ist das Wahl- und Benennungsverfahren durch die Vorgaben im Vereinsrecht vergleichsweise klar geregelt: die Mitgliederversammlung wählt den Vorstand und benennt in der Regel auch die ExpertInnen für das Auswahlgremium (z.B. Kuratorium, Fachbeirat). Für die Besetzung von Unterausschüssen und Kommissionen (z.B. für die Vorauswahl von Anträgen) ist dann das Auswahlgremium (bisweilen in Zusammenarbeit mit dem Vorstand) zuständig. Die Einbeziehung der öffentlichen Geldgeber in die Gremien und in die Verfahren der Entscheidungsfindung ist dabei in der Satzung geregelt.

Dieses System der Dezentralisierung und Delegation von Entscheidungsbefugnissen und förderungspolitischer Verantwortung gibt es analog auch bei den staatsnäheren Kulturstiftungen. Allerdings ist dort durch Gesetz und/oder Stiftungssatzung die Zusammensetzung der Gremien meist viel komplizierter austariert und geregelt (s. dazu die Übersicht im Anhang). Beispielhaft dafür und dennoch vergleichsweise übersichtlich ist die Struktur der Kulturstiftung des Bundes. Dem vierzehnköpfigen Stiftungsrat sitzt die

49 Dies gilt auch für die Stiftung Kunstfonds, die vor zwei Jahren eine Rechtsformänderung durchgeführt hat

50 Nach dem Zuständigkeitswechsel von der Kulturstiftung der Länder zur Kulturstiftung des Bundes im Jahr 2004 ist diese Regelung, dass die Vertreter der Öffentlichen Hand kein Stimmrecht in den fachlich entscheidenden Kuratorien haben, auf Initiative der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und der Kulturstiftung des Bundes einheitlich geregelt worden. Die fachliche Autonomie der Fonds wurde damit bestätigt und gestärkt.

Staatsministerin für Kultur und Medien vor. Jeweils ein Vertreter des Auswärtigen Amtes und des Finanzministeriums verstärken die Rolle der politischen Administration. Der Bundestag ist ebenfalls mit drei Abgeordneten repräsentiert. Die Länder werden durch zwei Mitglieder vertreten. Der/die Vorsitzende des Stiftungsrates der Kulturstiftung der Länder hat obligatorisch Sitz und Stimme in diesem Gremium und schließlich benennt der so konstruierte Stiftungsrat drei weitere Persönlichkeiten aus dem Kunst- und Kulturbereich, die den Kreis ergänzen. Die VertreterInnen der Bundesregierung und des Bundestages haben dabei laut Satzung jeweils zwei Stimmen, während die anderen Beteiligten eine Stimme haben.

An diesem Beispiel wird augenscheinlich, wie der Staat seine »Ingerenzpflicht« bei der Zusammensetzung der Gremien und der Berufung/Benennung der Gremienmitglieder wahrnimmt. Der Einfluss der staatlichen Akteure ist unverkennbar und wird noch dadurch unterstrichen, dass die förderungspolitischen Entscheidungen in den Händen des Stiftungsrates und des Vorstands konzentriert sind, während die Fachbeiräte und Jurys eine beratende Funktion haben. In der Tendenz bestätigt sich damit ein plausibles Muster, nach dem sich der Staat um so mehr politischen Einfluss sichert, je näher die Fördereinrichtungen am Staat organisiert sind, indem dieser etwa als Stifterpersönlichkeit auftritt bzw. die Stiftung mit laufenden Zuwendungen ausstattet. Im Verhältnis dazu gewährt der Staat denjenigen Förderinstrumenten mehr fachliche Autonomie und Entscheidungsbefugnis, die aus der Gesellschaft heraus entstanden sind und die Rechtsform des eingetragenen Vereins haben. Damit kann konstatiert werden, dass es vor allem diese zivilgesellschaftlichen Organisationen des so genannt »dritten Sektors« sind, die eine Förderpolitik der »Armlängendistanz« strukturell gewährleisten. Über die Qualität der Förderpolitik und ihre kulturpolitische Bedeutung ist damit indes noch keine Aussage getroffen.

Die Rolle des Managements im Entscheidungsprozess

Ein weiterer Unterschied zwischen diesen Organisationstypen und der darin ausgebildeten Entscheidungskulturen wird deutlich, wenn die Rolle des Managements in den Blick genommen wird. Generell kann gesagt werden, dass diese operative Umsetzungsebene in allen untersuchten Förderinstrumenten an der Entscheidungsvorbereitung und -findung beteiligt ist. Fast überall ist es ihre Aufgabe, Antragsteller zu beraten, die eingegangenen Anträge auf formale Fehler zu prüfen, die Förderzuständigkeit festzustellen etc. Wie noch gezeigt werden wird, gibt es selbst auf dieser Ebene einen Ermessensspielraum. Weit wichtiger als dies ist jedoch ein Unterschied zwischen den Kompetenzen der Geschäftsführung in Vereinen und der Stiftungsvorstände hinsichtlich der Entscheidung über Anträge. Während die Vereinsgeschäftsführungen (etwa der Bundeskulturfonds) zwar am Entscheidungsprozess teilnehmen, aber keine eigene Entscheidungsbefugnis haben, kann das Management in öffentlichen Stiftungen (i.d.R. die Vorstände) bisweilen über namhafte Förderbeträge in eigener Verantwortung auf Empfehlung der Fachbeiräte oder Jurys entscheiden.

Diese Kompetenz des Managements in öffentlichen Stiftungen ist insofern eine organisatorische Besonderheit dieser Förderinstrumente, als darin in vielen Fällen das Prinzip der »Intendanz« erkennbar wird, nach dem Entscheidungen auch in förderungspolitischen Fragen – analog der Struktur in einer künstlerischen Einrichtung –

dem Sachverstand und Werturteil einer Leitungspersonlichkeit überantwortet wird. Dieses Prinzip ist in vereinsbasierten Förderinstrumenten in der Regel nicht verankert. Die Entscheidungsbefugnisse sind konzentriert auf die vereinspolitisch legitimierte Gremien und auf die fachlich besetzten Beiräte, Kuratorien etc. Die Geschäftsführung führt deren Beschlüsse aus. Im Vorgriff auf die unten stehenden Ausführungen zum Entscheidungsverfahren kann ferner holzschnittartig festgestellt werden, dass Vereine aufgrund ihrer demokratischen Struktur häufig größeren Wert legen auf die Qualität und Transparenz des Verfahrens sowie auf eine nachhaltige kulturpolitische Wirkung der Förderung insgesamt, während öffentliche Stiftungen stärker das Niveau der künstlerischen Leistung, der Qualität des geförderten Werkes im Auge haben.

Rationalität der Entscheidungsverfahren

Die Frage nach dem »Wie« der Entscheidungsfindung innerhalb dafür bestimmter Gremien betrifft die Qualität des Verfahrens und damit die Legitimation des »staatlich finanzierten Förderinstrument«. ⁵¹ Gemeint sind damit die Vergabep Praxis und die Regeln (z.B. Kriterien), die dabei zur Anwendung kommen.

In formaler Hinsicht ist das Verfahren in Fördereinrichtungen, die auf Antrag Projektmittel vergeben, in der Regel ähnlich: schriftlicher Antrag – formale Prüfung der Zuständigkeit und Vollständigkeit der Unterlagen sowie anderer Ausschlusskriterien (z.B. Investitions-/Personalkostenanteil) – Entscheidungsvorbereitung (z.B. Gutachtererstellung, Einholen zusätzlicher Informationen, Aufbereitung/Zusammenfassung des Antrags) – Entscheidung. Danach folgt die Mitteilung über die Entscheidung, der Abschluss eines Fördervertrages sowie nach Projektdurchführung die Entgegennahme eines Berichts bzw. des Verwendungsnachweises sowie deren Prüfung und die Schlussabrechnung.

Was innerhalb dieser Prozesskette geschieht, ist jedoch sehr unterschiedlich und wird nur in seltenen Fällen öffentlich kommuniziert, auch wenn konstatiert werden muss, dass immer mehr Fördereinrichtungen dazu übergehen, ihre Förderrichtlinien und -kriterien, sofern in schriftlicher Form vorhanden, in Jahresberichten oder auf ihrer Homepage zu veröffentlichen. Die Entscheidung selbst bleibt dennoch i.d.R. eine *black box*: die Gremiensitzungen sind nicht öffentlich, eine (Ablehnungs-)Begründung wird selten gegeben, die inhaltlichen Kriterien sind häufig so allgemein, dass sie allenfalls Orientierung aber keine Entscheidungssicherheit geben können und schriftlich fixierte normative Regeln der Selbstverpflichtung sind eine Rarität. ⁵² Die Entscheidung über die Qualität eines Antrags und dessen Förderempfehlung rekurriert auf das Werturteil der einzelnen KuratorInnen, wobei von außen nicht erkennbar werden kann, wie sich deren Voten im kollektiven Abstimmungsverfahren bewähren können. In der Regel wird in den

51 Der Soziologe Niklas Luhmann hat auf diesen Aspekt der Legitimation durch transparente und qualitätsvolle Verfahren hingewiesen: »Verfahren sind eine notwendige, wenn auch allein nicht ausreichende Einrichtung der Legitimität von Entscheidungen.« (Luhmann 1983: 199, zit. n. Zembylas 2004: 30)

52 Ausnahmen begründen wie immer auch hier die Regel. So haben sich die selbstverwalteten Bundeskulturfonds (Fonds Darstellende Künste, Deutscher Literaturfonds, Fonds Soziokultur und Stiftung Kunstfonds) erst kürzlich (Herbst 2004) auf einige Regeln verständigt, die u.a. das Rotationsprinzip in den Entscheidungsgremien festschreiben (s. dazu den Kodex im Anhang)

Entscheidungsgremien mit einfacher Mehrheit oder im Konsens über die Annahme respektive Ablehnung eines Antrags entschieden. Es gibt jedoch auch Verfahren, die sich mit Hilfe eines Punktesystems von der dichotomen Ja/Nein-Bewertung lösen, um zu einer etwas differenzierteren Bewertung zu kommen und um das Abstimmungsverfahren rationeller zu gestalten. Beispielhaft dafür ist etwa die Praxis im Fonds Soziokultur.

Der bundesweit fördernde Fonds Soziokultur, der bis zu 800 Anträge pro Jahr erhält, hat schon früh aus dieser Not eine Tugend gemacht, indem er folgendes Verfahren anwendet: Die eingegangenen Anträge werden von der Geschäftsstelle geprüft und bei Unklarheiten/Unvollständigkeiten nach Rücksprache mit dem Antragsteller komplettiert. Danach wird pro Antrag ein Profilblatt erstellt, in dem die wichtigsten Daten enthalten sowie eine vom Antragsteller formulierte Kurzdarstellung der Projektidee skizziert sind. Auf der Grundlage dieser Profilblätter und der Antragsunterlagen wählt eine Kommission aus Vertretern des Kuratoriums und der Geschäftsstelle ca. 60 Anträge aus, die in einer Liste zusammengetragen und dem Kuratorium zusammen mit allen Profilblättern zugeschickt werden. Diese haben dann die Möglichkeit, weitere Projekte ihrer Wahl zu benennen und in eine Nachtragsliste aufnehmen zu lassen, die dem Kuratorium bei der Vergabebesitzung vorgelegt wird. Nach kurzen Stellungnahmen für bzw. gegen die Aufnahme der Nachnominierungen wird die endgültige Beschlussliste als Grundlage für die Entscheidung festgestellt. Danach werden alle in dieser Liste befindlichen Projekte einzeln aufgerufen, vorgestellt und diskutiert, um schließlich in einer abschließenden Runde durch die Vergabe von 0 bis 3 Punkten bewertet zu werden. Gefördert werden dann (bis zur Grenze der zur Verfügung stehenden Vergabemittel) die Projekte, die eine vorher festgelegte Mindestpunktzahl erreicht haben.⁵³

Dieses Verfahren wird mittlerweile auch von anderen Fördereinrichtungen in ähnlicher Form angewandt (z.B. LAG Soziokultureller Zentren NRW, Fonds Darstellende Künste, Sächsische Kulturstiftung). Es hat seine Stärke vor allem in der Transparenz und Effektivität des Entscheidungsprozesses.

Externe Einflüsse auf den Entscheidungsprozess

In der Leistungsbeschreibung für das Gutachten wird danach gefragt, ob es »erkennbare und systematische Einflüsse von außen« auf den Entscheidungsprozess gibt und ob es sich bei den Entscheidungen um »echte Entscheidungen handelt oder um die Absegnung bereits getroffener Vorentscheidungen«. So sehr diese Fragen plausibel sind, um den

⁵³ Noch anspruchsvoller ist das Auswahlverfahren bei der Vergabe des Innovationspreises des Fonds. Bevor es hier zu einer Abstimmung mithilfe des beschriebenen Punkteverfahrens kommt, werden die Projekte der Kulturpreiskandidaten durch Mitarbeiter der Geschäftsstelle und Mitglieder des Kuratoriums besucht und die Projektverantwortlichen befragt, die zusätzlich einen Selbstbewertungsbogen ausfüllen müssen. Die BeobachterInnen des Projektes halten ihre Beobachtungen ebenfalls in einem standardisierten Erhebungsbogen fest und bewerten diese und den schriftlichen Antrag. Aus den Erhebungsbögen zur Selbst- und Fremdbewertung wird dann wiederum ein Profil erstellt. Die darin enthaltenen Bewertungen auf einer Skala von 1 bis 4 werden auf einen Gesamtbogen übertragen und nach Relevanz gewichtet. Durch die Hierarchisierung der Durchschnittswerte entsteht ein Ranking als Orientierungshilfe für den Diskussionsprozess im Kuratorium, dessen Mitgliedern für ihre Entscheidung zusätzlich die Profilblätter, die Erhebungsbögen und die Antragsunterlagen sowie Projektmaterialien zur Verfügung stehen.

Grad der Unabhängigkeit der Förderinstrumente zu dokumentieren, so sehr entzieht sich ihre Beantwortung einer Analyse, die sich im wesentlichen auf die Auswertung von Dokumenten und Selbstdarstellungen (u.a. Internetpräsentationen) stützt. Selbst die Befragung der Akteure in den Förderinstrumenten würde kein verlässliches Bild zeichnen lassen, so dass allein die methodischen Schwierigkeiten eine Beantwortung erschweren.

Auf dieser Basis kann lediglich festgehalten werden, dass unsere Recherche diesbezüglich nur wenig verwertbare Erkenntnisse hat liefern können (s. dazu die Übersicht im Anhang). Dies bedeutet jedoch nicht, dass es keine Einflüsse von außen oder die Praxis der Absegnung bereits getroffener Entscheidungen gibt. Insbesondere bei den öffentlichen staatsnahen Stiftungen muss davon ausgegangen werden, dass die Förderpolitik eine gewisse Affinität zu den jeweiligen kulturpolitischen Zielsetzungen der Landes- oder Bundesregierung aufweisen dürfte.⁵⁴ Einzelentscheidungen müssen davon jedoch nicht betroffen sein.

Zusammenfassung

Hinsichtlich der Entscheidungsgrundlagen und -verfahren in »staatlich finanzierten Förderinstrumenten« kann aufgrund der o.g. Ausführungen folgendes festgehalten werden:

1. Je näher die Förderinstrumente »am Staat organisiert« sind, also z.B. Landestiftungen in öffentlich-rechtlicher oder privat-rechtlicher Form, desto komplizierter ist die formale Struktur der Beteiligten am Entscheidungsprozess und der Kompetenzverteilung.
2. Je stärker die Förderinstrumente eine »Nähe zur Gesellschaft« haben, desto klarer ist die Kompetenzstruktur und die Bedeutung fachlich unabhängiger Gremien.
3. Die Rolle des Managements ist in »staatsnäheren« Fördereinrichtungen deutlicher ausgeprägt. Stiftungsvorstände verfügen i.d.R. über mehr Entscheidungsbefugnisse und sind eher dem Prinzip der Indendanz verbunden.
4. Die Rationalität der Entscheidungsverfahren (Prinzip der Ausschreibung, Existenz inhaltlicher Kriterien, Punkteverfahren etc.) scheint in »gesellschaftsnäheren« Förderinstrumenten weiter fortgeschritten zu sein.

⁵⁴ Als Beleg dafür mag die Formulierung in den Fördergrundsätzen der Kulturstiftung des Bundes dienen, dass die KSB bei der Entscheidungsfindung im engen Kontakt mit der Bundesregierung steht, »mit der sie ihre Förderkonzepte abstimmt.« (§ 6, Abs.2, S. 7). Bei der Bayerischen Landesstiftung werden vor der Entscheidung gutachterliche Stellungnahmen aus den Landesbehörden eingeholt, so dass auch hier ein Einfluss des Staates vorliegen dürfte. Andere VertreterInnen von Landesstiftungen haben bei den Telefonaten erkennen lassen, dass kulturpolitische Weichenstellungen der Landesregierung berücksichtigt werden.

5. Ein deutliches Plus haben die »staatsfernen« Fördereinrichtungen auch hinsichtlich der Transparenz der Förderpolitik. Hier sind nicht nur Internetpräsentationen, Jahresberichte etc. üblich; darüber hinaus gibt es auch Ansätze, die Förderpolitik wissenschaftlich zu evaluieren (z.B. Landschaftsverband Südniedersachsen, LAG Soziokultur Niedersachsen).

Tabelle 10: Gremienstruktur und Entscheidungskompetenzen in »staatlich finanzierten Förderinstrumenten«

	Einrichtung/ Rechtsform	Vergabe- /Fördermittel Ausschreibung	Am Entscheidungsproze ss beteiligte Gremien	Gremien, die die Förderentscheidu ng treffen	Zusammensetzung der entscheidenden Gremien	Institutionen/Personen, die die Mitglieder der Entscheidungs-gremien benennen	Feststellbare Einflüsse von außen	Sonstige Anmerkungen
1.	Bayerische Landesstiftung gegr. 1972 Stiftung des öffentl. Rechts	2004 = 20 Mio. € (Kultur 2/3) Anträge laufend	<i>Stiftungsrat</i> ; bei Preisvergaben prüft jeweils ein <i>Wahlausschuss</i> vor <i>Vorstand</i>	Stiftungsrat	<i>Stiftungsrat</i> : Min.präs. (Vors.), Fin.min. (stellv. Vors.), 6 MdL's, 2 Vertr. Ministerien <i>Arbeitsausschuss</i> : 3 MdL's u. Ressortvertreter	<i>Stiftungsrat</i> : gesetzl. geregelt	von Fachbe- hörden des Landes werden Stellungnah- men eingeholt	
2.	Deutscher Literaturfonds gegr. 1981 eingetr. Verein www.deutscher.Literaturfonds.de	2004 = 300.000 € 2 Ausschreibungen p.a.	<i>Kuratorium</i> ; <i>Jurys</i> bei den Preisvergaben; <i>Gf.</i> ist in <i>Jurys</i> vertreten u. bereitet Empfehlungen vor (Begutachtung durch Lektor);	<i>Kuratorium</i> , <i>Jurys</i> bei den Preisvergaben	<i>Kuratorium</i> : Unabh. Experten u. Vertr. der KSB, BKM, KSL u. DST ohne Stimmrecht <i>Jurys</i> : Mitglieder des Kuratoriums u. <i>Gf.</i>	<i>Kuratorium</i> : Mitgl. werden von MV benannt; <i>Jurys</i> werden von Kuratorium eingesetzt	keine	
3.	Stiftung Preußische Seehandlung Stiftung des öffentl. Rechts	2004 = 420.000 € Antragstellung fortlaufend, z.T. auch mit Fristen	<i>Stiftungsrat</i> u. <i>Stiftungsvorstand</i>	<i>Jurys</i> bei operativen Projekten (z.B. Preise, Stipendien) <i>VS</i> entscheidet über Anträge bis 38.347 €, darüber hinaus entscheidet Stiftungsrat auf Vorschlag des VS	<i>Stiftungsrat</i> : Reg. BM, Senator für Wiss. u. Kultur, 2 Mitgl. des Abgeordnetenhauses u. je 2 Persönlk. aus dem wissenschaftl. u. kulturellen Leben <i>VS</i> : 3 Personen je nach Wahl	<i>Stiftungsrat</i> : per Satzung geregelt <i>VS</i> : vom Stiftungsrat gewählt <i>Jurys</i> : entweder von VS oder vom Stiftungsrat auf Vorschlag des VS	keine	Gutachter werden auf ehrenamtlicher Basis für jeweilige Projekte angesprochen; eigene Evaluation bei operativen Projekten
4.	Fonds Darstellende Künste gegr. 1987 eingetr. Verein www.fonds-daku.de	2004 = ca. 750.000 € 2 Ausschreibungen p.a.	<i>Kuratorium</i> bei der Mittelvergabe; <i>MV</i> in Grundsatzfragen u. bei Schwerpunktsetzungen; <i>Vorauswahlkommission</i> u. <i>Gf.</i>	Kuratorium	<i>Kuratorium</i> : 13 unabh. Experten, 4 Vertr. der öffentl. Hand (BKM), der KSB, KSL u. DST ohne Stimmrecht	<i>Kuratorium</i> : Mitgl. werden v. Mitgl.verb. vorgeschlagen u. v. der MV benannt, Vertr. der öffentl. Hand werden von diesen benannt	keine	
5.	Fonds Soziokultur gegr. 1987 eingetr. Verein www.fonds-soziokultur.de	2004 = ca. 750.000 € 2 Ausschreibungen p.a.	<i>Kuratorium</i> bei der Mittelvergabe; <i>MV</i> u. <i>VS</i> in Grundsatzfragen u. bei Schwerpunkt- setzungen; <i>Voraus- wahlkommission</i> u. <i>Gf.</i>	Kuratorium	<i>Kuratorium</i> : 16 unabh. Experten, 4 Vertr. der öffentl. Hand bzw. des Zuwendungsgebers ohne Stimmrecht (BKM, KSB, KSL, DST)	<i>Kuratorium</i> : Mitgl. werden v. Mitgl.verb. vorgeschlagen u. v. der MV benannt, Vertr. der öffentl. Hand werden von dem entsendenden Institut benannt	keine	

	Einrichtung/ Rechtsform	Vergabe- /Fördermittel Ausschreibung	Am Entscheidungsproze ss beteiligte Gremien	Gremien, die die Förderentscheidu ng treffen	Zusammensetzung der entscheidenden Gremien	Institutionen/Personen, die die Mitglieder der Entscheidungs-gremien benennen	Feststellbare Einflüsse von außen	Sonstige Anmerkungen
6.	Hamburgische Kulturstiftung gegr. 1989 Stiftung des bürgerl. Rechts www.kulturstiftung-hk.de	2004 = 4 Mio. € Antragsstellung fortlaufend, keine Ausschreibung	<i>Stiftungsrat</i> entscheidet, Mitgl. des <i>Kuratoriums</i> in Einzelfällen	<i>Stiftungsrat</i> über 5.000 € <i>VS</i> bis 5.000 €	<i>Stiftungsrat</i> : Präses der Kulturbehörde (Vors.) benennt 4 Vertreter, die anderen 4 Vertreter werden v. Kuratorium berufen	<i>Stiftungsrat</i> wird vom Präses der Kulturbehörde (4) u. v. Kuratorium berufen. <i>Stiftungsrat</i> beruft den <i>VS</i>	keine	
7.	Hess. Kulturstiftung gegr. 1988 Stiftung des bürgerl. Rechts www.hkst.de	2004 = 1 Mio. € kein form. Verfahren, Antragsstellung laufend möglich	<i>VS</i> u. <i>Stiftungsrat</i> <i>Jury</i> für Stipendienvergabe	<i>VS</i> bis 15.000 € <i>Stiftungsrat</i> ab 15.000 € <i>Jury</i> s vergibt Stipendien	<i>VS</i> : Vors. u. Stellv. <i>Stiftungsrat</i> : 12 Pers.: Min.präs. (Vors.), Kult.min. (Stellv.Vors.), 1 Vertr. Fin.min. und Persönlk. des öffentl. Lebens	per Satzung geregelt, Land Hessen bestellt den <i>VS</i> u. <i>Stiftungsrat</i>	keine	bisweilen werden Gutachter herangezogen
8.	Stiftung Niedersachsen gegr. 1986 Stiftung des bürgerl. Rechts www.stnds.de	2004 = Ausschreibung	<i>Verwaltungsrat</i> (= <i>VS</i>) <i>Senat</i> beschließt über Arbeitsprogramme u. Schwerpunkte der Stiftungstätigkeit (ggf. auch Richtlinien)		<i>Verwaltungsrat</i> : Präses., Vize-Präs., Schatzmeister <i>Senat</i> : Mitgl. des Verwaltungsrats, der Generalsekr. u. bis zu 12 Senatoren u. ggf. 1 Mitgl. der Nds. Landesregierung	<i>Senat</i> : wählt Senatoren, den Präsidenten, Vize-Präsidenten u. Schatzmeister		Entscheidungen werden in der Regel auf der Grundlage eines od. zweier Gutachten getroffen.
9.	Kulturstiftung der Länder gegr. 1988 Stiftung des bürgerl. Rechts www.kulturstiftung.de	2004 = 3,5 Mio. € (Bund); 6 Mio. € (Länder) kein Ausschreibungsverfahren	<i>Stiftungsrat</i> <i>VS</i> <i>Kuratorium</i> durch fachl. Beratung	<i>Stiftungsrat</i> auf Empfehlung des Kuratoriums <i>VS</i> bis 100.000 €	<i>Stiftungsrat</i> : Kulturminister der Länder resp. deren Vertretungen <i>VS</i> : Generalsekr. u. Stellv.	Zusammensetzung des <i>Stiftungsrates</i> i.d. Satzung geregelt <i>Stiftungsrat</i> bestellt den <i>VS</i>	keine	
10.	Kulturland Brandenburg gegr. 1998 eingetr. Verein www.kulturland-brandenburg.de	2004 = 500.000 € (Land) u. 1 Mio. € durch zusätzl. Akquise 1 Ausschreibung p.a.	<i>VS</i> , <i>Fachbeiräte</i> u. <i>GF</i>	<i>VS</i> auf Empfehlung der <i>Fachbeiräte</i>	<i>VS</i> : Vors. u. Stellv. <i>Fachbeiräte</i> sind mit unabh. Experten besetzt	<i>MV</i> bestellt den <i>VS</i>	Abstimmung mit kulturpol. Zielsetzungen des Landes u. anderen Landesverbänd en	AG's beraten in konzeptionellen Fragen

	Einrichtung/ Rechtsform	Vergabe- /Fördermittel Ausschreibung	Am Entscheidungsproze ss beteiligte Gremien	Gremien, die die Förderentscheidu ng treffen	Zusammensetzung der entscheidenden Gremien	Institutionen/Personen, die die Mitglieder der Entscheidungs-gremien benennen	Feststellbare Einflüsse von außen	Sonstige Anmerkungen
11.	Kulturstiftung des Bundes gegr. 2002 Stiftung des bürgerl. Rechts www.kulturstiftung-bund.de	2004 = 6-10 Mio. € für Projektförderung kein formelles Ausschreibungsverfahren (2 Einreichungstermine p.a.)	<i>Stiftungsrat, VS Fachbeirat/Jury</i> gibt Empfehlungen ab	<i>Stiftungsrat</i> bei Eigengprojekten u. bei Förderprojekten ab 250.000 € VS bis 250.000 € auf Empfehlung der Jury	<i>Stiftungsrat</i> : 14 Mitgl.: Sta.min. Kultur (Vors.), 1 Vertr. AA, 1 Vertr. Fin.min., 3 MdB's, Vors. des Stiftungsrats KSL, 3 Persönl. VS: Künstl. Direktor/Verwalt. Dir.	Zusammensetzung des <i>Stiftungsrats</i> durch Satzung geregelt; Stiftungsrat benennt VS u. beruft Stiftungsbeirat	KSB stimmt Förderkonzepte mit der Bundesregierung ab (§ 6, Abs. 2)	Stiftungsbeirat berät in konzeptionellen Fragen
12.	Kunststiftung BaWü gegr. 1977 GmbH www.kunststiftung.de	2004 = 420.000 €, davon 210.000 € Land u. 210.000 € Spenden 1 Ausschreibung p.a.	<i>Beirat</i> Unabh. <i>Fachjurs</i> GF nimmt beratend an Entscheidungen teil	<i>Beirat</i> <i>Jurys</i> entscheiden über Anzahl der Stipendien	<i>Beirat</i> : 12 Mitgl. u. 12 Stellv., 1 Vertr. Kult.min., 2 Gäste (Stadt Stuttgart u. Schloss Solitude), darunter 5 MdL's (25% Künstler) <i>Jury</i> : 3 Experten u. GF	Gesellschafterversammlung benennt das 40köpfige Kuratorium, Kuratorium wählt 24 Beiratsmitglieder	keine	Rotationsprinzip in den Jurys
13.	Kunststiftung NRW gegr. 1989 Stiftung des bürgerl. Rechts www.kulturstiftungnrw.de	2004 = 8-8,5 Mio. € mehrere Fristen f. Stipendien 2 Vergabesitzungen p.a. laufende Antragsstellung	<i>Kuratorium</i> VS außerdem <i>Fachjurs</i>	<i>Kuratorium</i> : ab 250.000 € VS: bis 250.000 € Außerdem: Jurys für Kunstpreise/Stipendien	<i>Kuratorium</i> : Min.präsid. (Vors.), Kult.min. (Stellv. Vors.) u. z.Zt. 20 von der Landesregierung berufene Persönlk. <i>Fachjurs</i> : unabh. Experten VS: Präsidentin, Generalskr., stellv. Generalsekretär	Zusammensetzung des <i>Kuratoriums</i> i.d. Satzung geregelt; Kuratorium beruft VS u. Präsidentin auf Vorschlag des Min. prä. und Kult.min. VS von Präs. auf Vorschlag des Kuratoriums	keine	Gutachten bei Ankäufen
14.	LAGS Niedersachsen Förderung seit 1997 eingetr. Verein (beliehener Unternehmer) www.soziokultur-niedersachsen.de	2004 = 1,5 Mio. € formelles Ausschreibungsverfahren, 2 Ausschreibungen p.a.	<i>Beirat</i> GF	Beirat GF kann beim Feuerwehrtopf bis max. 1.000 € selbst entscheiden	<i>Beirat</i> : unabh. Experten, 1 Verbandsvertr., 1 Min.vertr.	<i>MV</i> benennt 3 Mitgl. des Beirats, 1 Mitgl. wird von KuPoGe benannt, 1 Mitgl. von einem anderen Verband u. 1 Mitgl. von Kult.min. benn., VS wird von <i>MV</i> gewählt	Keine, aber Rücksprachen mit Regionalberatern	Beirat verständigt sich bei Entscheidung mit Regionalberatern, Förderpraxis wird evaluiert

	Einrichtung/ Rechtsform	Vergabe- /Fördermittel Ausschreibung	Am Entscheidungsprozess beteiligte Gremien	Gremien, die die Förderentscheidun gen treffen	Zusammensetzung der entscheidenden Gremien	Institutionen/Personen, die die Mitglieder der Entscheidungsgremien benennen	Feststellbare Einflüsse von außen	Sonstige Anmerkungen
15.	Landschaftsverband Süd-Niedersachsen gegr. 1989 eingetr. Verein www.landschaftsverband.org	2004 = ca. 150.000 € Spenden u. 150.000 € Landeszuschuss 4 Ausschreibung p.a.	VS und <i>Beirat</i> durch Mitgliedschaft des/der Vors. im VS	VS	Vertr. der Kommunen: Stadt Göttingen u. Mitgliedslandkreise, 2 weitere kommunale Vertr., Vors. des Beirats u. 1 Mitgl. der Landesregierung mit beratender Stimme	Zusammensetzung des VS z.T. durch Satzung geregelt u. Wahl durch MV	Land berät durch Mitglied im VS	Förderungen des LV sind evaluiert worden
16.	Sächsische Kulturstiftung gegr. 1993 Stiftung des öffentl. Rechts www.kulturstiftung.sachsen.de	2004 = 520.000 € 2 Ausschreibungen p.a.	Stiftungsvorstand unabh. <i>Fachbeiräte</i> geben Stellungnahmen ab	<i>Stiftungsvorstand</i> entscheidet auf Vorschlag der Fachbeiräte, <i>Stiftungsdirektor</i> kann bis 5.000 € selbst entscheiden	<i>Stift. VS</i> : Präs. d. Sächs. Kultursenats, 2 vom Kuratorium berufene Persönlk., 1 Vertr. Kult.min., 1 Vertr. Fin.min., 1 eherenamtl. v. Kuratorium berufener Justitiar	Zusammensetzung des <i>Stift.</i> VS ist im Stiftungsgesetz geregelt	Aktuelle kulturpol. Weichenstellun gen des Landes werden berücksichtigt	VS kann sachkundige Pers. zur Ausarbeitung u. Begutachtung von Vorschlägen hinzuziehen
17.	Stiftung Kunstfonds gegr. 1981 Gemeinn. Stiftung des privaten Rechts www.kunstfonds.de	2004 = 825.000 € 2 Ausschreibungen p.a.	<i>Kuratorium</i> (Kommission können eingerichtet werden)	Kuratorium	<i>Kuratorium</i> : 8 ord., 18 stellv. Mitgl. als unterstützende Experten, 4 Vertreter des Zuwendungsgebers u. der öffentl. Hand ohne Stimmrecht, Künstler bilden mit 12 Mitgl. die Mehrheit	<i>Stiftungsrat</i> schlägt Mitgl. vor u. wählt die Mitgl. des Kuratoriums	keine	Vertreter des Zuwendungsgeber s hat kein Stimmrecht

4.2.2 Staatlich finanzierte, externe Förderinstrumente und Vermittlungsagenturen in den Vergleichsländern

Entscheidungen über die Förderung von kulturellen Programmen und Projekten, die Vergabe individueller Auszeichnungen oder den Ankauf von künstlerischen Werken etc. werden in verschiedenen europäischen Ländern nicht allein vom Staat oder den Kommunen getroffen. Vielmehr bedient man sich öffentlich finanzierter Stiftungen, Fonds oder ähnlicher »Förderagenturen«, die zwar im öffentlichen Auftrag handeln, aber dadurch eine gewisse Distanz zum Staat haben, dass unabhängige Jurys die Entscheidungen treffen können oder dass zivilgesellschaftliche Akteure zumindest im Vorfeld daran beteiligt sind. Diese so genannt »arm's length bodies« werden freilich in aller Regel voll vom Staat alimentiert oder erhalten zu ihrer Finanzierung von ihm besondere Privilegien, etwa die Verteilung von für die Kulturförderung bestimmten Lottomitteln.

Aus den Angaben der konsultierten Fachleute und weiteren Informationen zur *Struktur externer Förderagenturen*, etwa im Internet-Kompendium »Cultural Policies and Trends in Europe«, ergibt sich als Konsequenz, dass man wohl zwischen

- sowohl formal wie auch inhaltlich-politisch *weitgehend unabhängigen Förder- und Vermittlungseinrichtungen* (= echte »arm's length bodies«),
- nach ihrer Zielsetzung und inhaltlichen Ausrichtung *weitgehend durch staatliche Entscheidungen »vorprogrammierten« Serviceagenturen* und
- *anderen Verfahren und Instrumenten »externer« öffentlicher Kulturförderung*

unterscheiden sollte. Während z.B. zentrale Einrichtungen wie die Stiftung PRO HELVETIA in der Schweiz oder der Arts Council of England nach der Art ihrer Organisation und Entscheidungsfindung deutlich auf »arm's length« zur Regierung positioniert sind – hier ähnlich den bundesweiten Kulturstiftungen und Spartenfonds in Deutschland – lässt sich nach Auffassung der befragten Expertin gleiches für einige der niederländischen Förderfonds nicht behaupten: »Es bestehen zwar in allen Sparten auf nationaler Ebene öffentliche Stiftungen und Fonds zur Vergabe der projektbezogenen / individuellen Förderungen oder um Ankaufentscheidungen zu treffen, jedoch sind diese Institutionen stark an den 4-Jahresplan gebunden, da sie selber über ihn finanziert werden. Es kann also nicht die Rede vom »arm's length principle« sein, da der Staat sich mit seinen Fördergegenständen identifiziert.« (Dorscheid/NL-LP, Frage 10.1)

Ähnlich ist die Situation in Österreich, das allerdings kein umfassend ausgebautes System externer öffentlicher Förderinstrumente kennt. Ein wichtiges Beispiel ist hier, nachdem mit Beginn des Jahres 2004 die vorher selbständigen Vereine Österreichischer Kultur-Service (ÖKS) und Büro für Kulturvermittlung (BKV) integriert wurden, die Agentur »KulturKontakt Austria«. Sie unterstützt professionelle Kulturvermittlung im schulischen und außerschulischen Bereich in Österreich und fördert bzw. vermittelt Sponsoring für Projekte des kulturellen Dialogs vor allem mit Osteuropa. Die Nähe der Kulturförderung zur Regierungsarbeit wird im Internet ganz offen herausgestellt: »Der Bereich Kulturförderung arbeitet im Auftrag und mit Mitteln des Staatssekretariats für Kunst und Medien im Bundeskanzleramt der Republik Österreich.«⁵⁵

55 Vgl. www.kulturkontakt.or.at.

In den 90er Jahren hatte Österreich allerdings mit den Bundes-«Kunstkuratoren» ein gänzlich anderes Modell der externen Kunstförderung beigesteuert: Unabhängige Fachleute, z.B. Kritiker, amtierten für einen begrenzten Zeitraum als »Jury in einer Person« und konnten öffentliche Mittel in einer zuvor festgelegten Höhe nach eigenem Ermessen für Kunstprojekte einsetzen bzw. diese auch selbst entwickeln. Die Vielfalt der so angestoßenen Initiativen und Vermittlungsformen fand europaweit großes Interesse.

Im Vereinigten Königreich verfügt vor allem der spartenübergreifende Arts Council of England, der nahezu die gesamten staatlichen Mittel für die Kunstförderung administriert, über einen unbestrittenen Status als »arm's length body«.

»Ein Gegenteil ist in Wales und Schottland sichtbar, wo im Zuge der neu übertragenen kulturellen Zuständigkeiten auch die Rolle der jeweiligen Arts Councils überprüft wird. Neben anderen arm's length bodies muss auch der Arts Council of Wales seine Weiterexistenz rechtfertigen, damit seine Aufgaben nicht von der walisischen Regierung absorbiert werden. Auch in Schottland werden zur Zeit die Kulturpolitik, organisatorische Strukturen und die Förderung von einer Kommission überprüft, die der schottischen Regierung 2005 Bericht erstatten wird.« (Fisher/UK-LP, Frage 10.1)

Entscheidungsprozesse in den externen Förderagenturen werden naturgemäß durch Art und Umfang der Entscheidungsfindung beeinflusst. Hier gibt es in den Details deutliche Unterschiede zwischen den Einrichtungen der einzelnen Länder, auf die die Länderprofile im Anhang zum Teil näher eingehen. Als gemeinsame Regel kann zwar noch gelten, dass Entscheidungen zuständiger Jurys oder Stiftungsgremien zur Vergabe von Fördermitteln letztlich ein hohes Gewicht zukommt, doch kann es gerade bei höheren Beträgen zur Sicherung der Zielsetzungen der Förderung (NL) oder der Ausgewogenheit zwischen Regionen (UK) oder Sprachgruppen (CH) auch zu komplexeren Prozessen der Kontrolle bzw. zu Mitzeichnungsbefugnissen von Leitungspersonen kommen. Beim Arts Council of England wird hier z.B. ein Unterschied zwischen Projekten von regionalem Zuschnitt und solchen mit nationaler Bedeutung gemacht. Bei letzteren findet nur noch die Vorauswahl in der Regionalstelle statt, in deren Einzugsbereich der Antragsteller wohnt oder arbeitet, danach folgt dann ein weitgehend Management-gesteuertes Entscheidungsverfahren:

«Die endgültige Entscheidung wird dann von einem nationalen Gremium getroffen (normalerweise besetzt mit den verantwortlichen Direktoren für die Kunstförderung, für London und drei weiteren Regionaldirektoren). Dies markiert eine deutliche Veränderung gegenüber dem früheren Vergabeprozess, in dem Entscheidungen – meist über einer bestimmten Fördersumme – primär aufgrund der Voten von Fachgremien ('peer group assessment') vollzogen wurden.« (Fisher/UK-LP, Frage 10.2)

Die *Berufungsmodalitäten* von Juroren und Stiftungsgremien lassen sich in den überprüften Ländern dahin zusammenfassen, dass hier der Staat mindestens bei den Leitungsfunktionen, zum Teil aber auch generell (Pro Helvetia), noch immer klar das Sagen hat. Eine Ausnahme scheint hier der Arts Council of England zu sein, bei dem es öffentliche Ausschreibungen für Mitglieder von Beratungsgremien gibt.

Häufig werden die Mitglieder von Auswahlgremien für einen Zeitraum von 3-5 Jahren bestellt, was »Erbhöfe« vielleicht nicht in jedem Fall ausschließt, aber weniger wahrscheinlich macht.

4.2.3 Fazit

In Deutschland werden, zumindest auf Bundesebene und in verschiedenen Ländern, zunehmend Entscheidungen über die Förderung von kulturellen Programmen und Projekten oder über den Ankauf von künstlerischen Werken etc. durch öffentlich finanzierte Stiftungen, Fonds oder ähnliche »externe Förderagenturen« getroffen, die in einer mehr oder weniger großen Distanz zum Staat stehen (sog. »arm's length bodies«) bzw. sogar weitgehend unabhängig davon agieren können (z.B. Preisgremien). Dabei kann grob unterschieden werden zwischen staatsnäheren Fördereinrichtungen, die in der Regel vom Staat (aus-)gegründet worden sind (z.B. öffentlich-rechtliche und bürgerlich-rechtliche Stiftungen), und staatsferneren Einrichtungen, die aus der Gesellschaft heraus entstanden sind (als e.V. organisierte Fonds und Verbände). Die staatsferneren Einrichtungen können in der Regel ein wenig unabhängiger agieren.

Diese gelegentlich als »Unterlaufen« des Budgetrechts der Parlamente problematisierte Praxis findet sich in den Vergleichsländern zum Teil schon seit längerer Zeit, so vor allem in der Schweiz (»Stiftung Pro Helvetia«) und im Vereinigten Königreich (»Arts Councils«). In anderen Ländern, so etwa Österreich und den Niederlanden, ist – soweit solche ausgelagerte Förderagenturen überhaupt eine größere Rolle spielen – die Distanz zum Staat heute geringer als noch vor einem Jahrzehnt, letzterer hat in allen Ländern auch bei der Berufung in Leitungsfunktionen das Sagen. Individuelle Juroren werden häufig für einen Zeitraum von rund vier Jahren berufen, zum Teil hat bei der Auswahl aber auch das Management einen wesentlichen Einfluss. Eine entscheidende Rolle organisierter zivilgesellschaftlicher Akteure, etwa von Verbänden, konnte bei Entscheidungsprozessen oder Managementfragen in den Vergleichsländern nicht ermittelt werden.

4.3 Kriterien in der Kulturförderung

Kriterien sind ein wichtiges Instrument, um eine transparente Förderpolitik zu erreichen, die Klarheit nach außen vermittelt und im Binnenverhältnis dafür sorgt, dass Entscheidungsverläufe nachvollziehbar sind und die Umsetzung der förderpolitischen Ziele überprüfbar wird. Sie sind ein wichtiger Bestandteil einer Organisationskultur, die das individuelle Werturteil ergänzen will durch qualitätsvolle Verfahren. Generell kann festgestellt werden, dass in den meisten Programmen für Projekt- und individuelle KünstlerInnenförderung von öffentlichen Trägern und in vielen »staatlich finanzierten Förderinstrumenten« allgemeine Bedingungen und Kriterien der Förderung formuliert sind, die in der Regel in den Förderrichtlinien festgehalten sind. Sie weisen jedoch in Form und Inhalt eine große Bandbreite auf und sind im Blick auf ihre Qualität (hier: Anwendbarkeit im Entscheidungsprozess) sehr unterschiedlich zu bewerten. Es gibt *formale Kriterien*, die insoweit objektiv genannt werden können als sie intersubjektiv überprüfbar sind und damit der Transparenz dienen, und eher *inhaltliche Maßstäbe*, die nur schwer zu operationalisieren sind, aber dennoch als Orientierungshilfe eine wichtige Funktion im Entscheidungsprozess haben.

4.3.1 Kriterien bei der Förderung in öffentlicher Trägerschaft

Bedingungen, Maßstäbe und Kriterien der Förderung spielen in den Zuwendungsverfahren von öffentlichen Trägern vor allem bei der Projekt- und eingeschränkt bei der individuellen KünstlerInnenförderung eine Rolle. Zur »Projektförderung« gehören auch Einrichtungen, die darüber »quasi-institutionell«, ohne

ein konkretes Projekt gefördert werden. Das trifft besonders auf soziokulturelle Zentren, aber teilweise auch auf Musikschulen, Bibliotheken und andere Einrichtungen zu.

Diese Kriterien sind in der Regel Teil der allgemeinen oder sparten- beziehungsweise programmspezifischen Förderichtlinien und Merkblätter. In den meisten Fällen handelt es sich aber weniger um explizite Kriterien als um recht allgemein gehaltene Bestimmungen zum förderwürdigen Gegenstand und zu den mit der Förderung verbundenen Zielen. Über solche recht allgemeinen Absichtserklärungen und eher formale Bedingungen hinaus gibt es nur in einem Teil der allgemeinen Förderrichtlinien inhaltliche Bestimmungen, die als Kriterien der Entscheidungsfindung bei der Mittelvergabe dienen können. In der Regel erfüllen sie dann zum einen eine »ausschließende« Funktion, in dem Sinn, dass bestimmte Anträge von vornherein nicht in den Kreis der zu begutachtenden Projektvorschläge aufgenommen werden, zum anderen haben sie einen orientierenden Charakter und helfen bei der Abwägung der Förderentscheidung.

So ist zum Beispiel in den »Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der bildenden Kunst, Literatur, Musikpflege, Darstellenden Kunst, Soziokultur, Kinder- und Jugendkultur sowie Heimat-, Traditions- und Volkskunde«⁵⁶ in Sachsen-Anhalt formuliert: »Die Zuwendungen dienen der Förderung folgender Ziele: a) der Entstehung neuer und vielfältiger künstlerischer Ausdrucksformen, b) der Förderung des künstlerischen Nachwuchses, c) der nachhaltigen Vermittlung und Rezeption von Kunst und Kultur, d) der Schaffung von Voraussetzungen für die aktive Teilnahme aller interessierten Bürgerinnen und Bürger am kulturellen Leben, e) der Aufarbeitung der Pflege des künstlerischen und kulturellen Erbes, f) der Erhaltung und des Ausbaues der kulturellen Infrastruktur, g) der Stärkung der kulturellen Potentiale und Eigenarten der Regionen sowie der Erhöhung der kulturtouristischen Attraktivität des Landes, h) der Bündelung und Vernetzung kultureller Aktivitäten mit anderen gesellschaftlichen Bereichen, i) der Qualifizierung von der in den Bereichen Nr. 1.1 tätigen Personen, j) der Entwicklung des Dialogs mit den Kulturen der Welt, k) der Unterstützung von Kunst- und Kulturprojekten für Kindern und Jugendliche.« Hinzu kommen in dieser Richtlinie für die einzelnen Programme und Sparten einige eher formale Bestimmungen zur Art der Maßnahmen, die gefördert werden können. Ähnliche Formulierungen finden sich in einer Reihe weiterer Förderrichtlinien.⁵⁷

In den meisten Förderrichtlinien ist aber die Beschreibung der Anforderungen an die zu fördernden Projekte weniger ausführlich und beschränkt auf einige Substantive wie beispielsweise bei der niedersächsischen Förderung der Kunstvereine: »Das kulturpolitische Förderinteresse des Landes liegt vorrangig in der Unterstützung der aktuellen zeitgenössischen Kunst. Diese Schwerpunktsetzung entspricht den folgenden

56 RdErl. des MK vom 1.9.1999-75-57001, RdErl. des MK vom 5.11.2001-13.3-10881.2/EVR/01, s. <http://www.sachsen-anhalt.de/rcs/LSA/pub/Ch6/pg3sqnf2qn6b/index.jsp>

57 So heißt es beispielsweise etwa bei der Vergabe von Projektmitteln im Bereich »Populäre Musik« der Kulturverwaltung in Berlin: »Folgende Fragestellungen sind für die Beurteilung der zur Förderung eingereichten Projekte von Bedeutung: Inwieweit ist künstlerische Kreativität/Originalität gegeben? Dient das Projekt der Weiterentwicklung der betreffenden Musikgruppe(n)? Bietet das Projekt Präsentationsmöglichkeiten für Berliner Musikgruppen? Ist das Projekt geeignet, zur Repräsentation der Vielfalt der Berliner Musikszene beizutragen? Unterscheidet sich das Projekt von übrigen, kommerziellen Angeboten im Berliner Musikleben?« (Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur Berlin (o. J.): *Merkblatt für Projektförderungen im Bereich Populäre Musik*, S. 2.)

Kriterien zur Förderung der niedersächsischen Kulturvereine: Qualität, Kompetenz, Innovation, Tradition/Kontinuität, Grundversorgung (lokal/regional), Finanzierung (Drittmittel).«⁵⁸

In den »Grundsätzen des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung von Kunst und Kultur« sind im Unterschied zu vielen anderen Richtlinien neben den Ausführungen zur Projekt- und Individualförderung auch Anforderungen für die mögliche institutionelle Förderung von »Musikschulen«, »Orchestern« und »kommunalen Theatern« sowie »Freien Theatern« enthalten. Das betrifft auch die Formulierung von Kriterien für Museumsankäufe. Diese »Förderkriterien« haben einen anderen Charakter als die der Projektförderung, so werden beispielsweise für die Förderung des Bildankaufs eines Kunstmuseums genannt: »Kommunale Trägerschaft des betreffenden Museums, künstlerische Qualität, innovativer Ansatz, überregionale Bedeutung der jeweiligen Ausstellung, Kompatibilität geplanter Ankäufe mit dem jeweiligen Sammlungsprofil.« (S. 11) Für die »Förderung des Baus, Umbaus und Erweiterung kommunaler Museen« wird gefordert: »Inhaltliche Kriterien sind: Kommunale Trägerschaft des betreffenden Museums, überregionale Bedeutung des Museums(neubaus), Schwerpunkt des Museums liegt auf der Präsentation Bildender Kunst, hauptamtliche wissenschaftliche Leitung des Museums, (nach Abschluss der Baumaßnahme) Vorhandensein angemessener Zusatzeinrichtungen wie Bibliothek, Werkstatt und Depot, angemessene Etatausstattung (Sicherung des Museumsbetriebes).« (S. 13) Bei der Musikschulförderung wird die Erfüllung der Kriterien des KGSt-Gutachtens zur Musikschule von 1978 gefordert sowie auf die Kopf-Pauschalen-Festlegung verwiesen (ebd.: 29). Bei den kommunalen Orchestern steht unter »Förderkriterien«, dass sich die Betriebskostenzuschüsse aus dem Ansatz des Landeshaushalts ergeben, deren Verteilung vom Verhältnis von Gesamtausgaben und Besucherzahlen abhängt. Bei den »Orchestern in sonstiger Trägerschaft« gilt für eine institutionelle Förderung als Förderkriterium »in erster Linie die künstlerische Qualität. Zur Bewertung herangezogen werden ebenfalls die Vermittlung neuer oder experimenteller Sichtweisen und die ästhetischen Denkanstöße für eine weitere musikalisch-künstlerische Entwicklung. Weitere Entscheidungskriterien sind die landespolitische Bedeutung (regional, landesweit, international) und die regionale Ausgewogenheit.« (S. 33)

Diese etwas ausführlichere Darstellung, was unter der Bezeichnung »Förderkriterium« bei institutionell geförderten Einrichtungen in den »Grundsätzen der Kulturförderung« des nordrhein-westfälischen Kulturministeriums steht, zeigt, dass es auch formulierte und öffentlich publizierte Kriterien für institutionelle Zuwendungen gibt. Ähnliche Voraussetzungen für institutionelle Förderung sind auch in den anderen Bundesländern vorhanden, werden dort aber selten in den Förderrichtlinien mit benannt. Die Zitate zeigen aber auch, wie breit und unspezifisch der Begriff »Förderkriterien« im kulturpolitischen Alltag gebraucht wird.

Allgemein lässt sich für den Bereich der Förderung in öffentlicher Trägerschaft feststellen, dass die Formulierung von ausdrücklichen Förderkriterien außerhalb der Projekt- und der KünstlerInnenförderung nicht sehr häufig ist. Zum Zweiten, dass die Kriterien für Projektzuwendungen da aussagekräftiger sind, wo es sich um einen relativ neuen

58 *Kulturförderung in Niedersachsen*, http://www.mwk.niedersachsen.de/master/C396655_N7018_L20_D0_I731.html

Fördergegenstand handelt oder mehrere Akteure in das Entscheidungsverfahren eingebunden sind. Zum Dritten lässt sich feststellen, dass die Formulierung von inhaltlichen Kriterien bei der Förderung freigemeinnütziger Träger eng mit der Einrichtung eines Beirats als Entscheidungsgremium verknüpft ist, wie es sich gerade an der Soziokultur- und Freien Theaterförderung zeigt.

Bei der Förderung interkultureller Projekte oder von Kulturaktivitäten von Migrantinnen und Migranten handelt es sich um einen solchen relativ jungen Fördergegenstand. Deshalb weichen hier die Kriterien von den üblichen Anforderungen wie Qualität, Innovation etc. ab. So wird beispielsweise im »Merkblatt Projektförderung im Bereich der Kulturaktivitäten von Migrantinnen und Migranten für das Jahr 2005« des Berliner Kultursenators als »Zweck der Förderung« beschrieben: »Gefördert werden *künstlerische Projekte* von in Berlin lebenden Migrantinnen und Migranten, in deren Mittelpunkt die Bewahrung und Entwicklung der kulturellen Identität und/oder Belebung des kulturellen Dialogs stehen. Bevorzugt gefördert werden Projekte, die Stoffe, Themen und künstlerische Ausdrucksformen zum Inhalt haben, die in der hier vorherrschenden Kultur nicht oder nur unzureichend aufgegriffen werden; sich um die Vermittlung zwischen den eigenen kulturellen Traditionen und anderer Kulturen bemühen; sich über die Bewahrung der kulturellen Traditionen hinaus mit den verschiedenen Strömungen der Gegenwartskultur auseinandersetzen.« (Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur, Berlin 2004)⁵⁹

Ein öffentliches Fördergremium, in das mit dem Bund und dem Berliner Senat zwei öffentliche Akteure involviert sind, ist der *Hauptstadtkulturfonds*. In den neuen Förderrichtlinien vom 20.9.2004 heißt es u. a. unter »Kriterien der Förderung: Gefördert werden kleine wie größere Projekte: innovative Ansätze, die zur Entwicklung der Künste beitragen, ebenso wie Vorhaben, die bedeutende Traditionen aufnehmen und weiterführen. Berücksichtigt werden Konzepte für alle künstlerischen Sparten sowie spartenübergreifende, interdisziplinäre und themenorientierte Vorhaben. Entscheidend für die Auswahl sind inhaltliche und künstlerische Qualität ... Ausgeschlossen sind kommerziell realisierbare Vorhaben und solche, die sich im Rahmen der normalen Arbeit der kulturellen Institutionen Berlins mit deren Mitteln realisieren lassen.«

Die intensivste Diskussion über Förderkriterien und längste Tradition gibt es im Bereich der Förderung des freien Theaters. Hier ist auch die Koppelung von externen Beiräten zur Entscheidung über die Förderung und die Formulierung von Kriterien der Förderung besonders deutlich. In der Regel gibt es hier Kriterien für alle Arten von Förderung, sowohl für Projekt- und institutionelle, Konzeptions- und Infrastrukturförderung.

Allerdings sind in einer großen Zahl von Förderrichtlinien zur freien Theaterförderung nur formale Bedingungen für die Förderung (Dauer des Bestehens der Gruppe, Anzahl der

59 Ähnlich in den »Förderrichtlinien für interkulturelle Projekte« der Hamburger Kulturbehörde vom 31.3.2000: »Vorrangig gefördert werden interkulturelle Projekte, das heißt Projekte, in denen Künstlerinnen/Künstler oder Kulturinitiativen unterschiedlicher Herkunft miteinander in Austausch treten oder Projekte, die die Vermischung oder das Aufeinandertreffen unterschiedlicher kultureller Normen und Werte zum Gegenstand haben oder Projekte, die eine grenzüberschreitende Wirkung haben (Tradition/Moderne, Minderheitenkultur/Mehrheitskultur, Nord/Süd) ... Besondere Berücksichtigung finden außerdem »innovative« Projekte (z. B. »neue« Veranstaltungs- und Präsentationsformen) und Projekte, die der Vernetzung der Migrantenkulturszene dienen.«

Aufführungen etc.) schriftlich fixiert und höchstens einige allgemeine inhaltlich-ästhetische Kriterien (künstlerische Originalität, Risikobereitschaft, innovative Ästhetik etc.) genannt. In wenigen Städten beurteilen die Entscheidungsträger nach stärker inhaltlich spezifizierten Kriterien. In etwa der Hälfte der Bundesländer und der Großstädte gibt es schriftliche Förderrichtlinien, aber auch in diesen sind die Kriterien überwiegend formal.

Die eher formalen Kriterien sind relativ einfach zu überprüfen. Die künstlerisch-inhaltlichen Wertmaßstäbe sind dagegen schon um einiges schwerer überhaupt nur zu formulieren. In den »Richtlinien zur Förderung des Freien Theaters in Hannover« vom Juni 2003 heißt es etwa: »Professionalität, Originalität und künstlerische Qualität des Stoffes und der Bearbeitung; Stimmigkeit von Konzept und Spielort; innovative Formen und neue ästhetische Umsetzungen; gesellschaftspolitisch relevante und gegenwartsbezogene Themen und Autoren; Bespielung von Alltags- oder außergewöhnlichen Orten; kontinuierliche, Stil bildende Ensemblearbeit.«

Auf Landesebene geben die niedersächsischen Richtlinien (für die Jahre 1996-1999) eine inhaltliche Orientierung, indem als förderungswürdig solche Inszenierungsprojekte angesehen werden, die von »künstlerisch außergewöhnlicher oder innovativer Qualität sind« und »hierbei auch Risikobereitschaft bei der Themenauswahl, Aktualität, Bedeutung des Themas für die Theater- und Zeitgeschichte« beweisen, durch »künstlerische Zusammenarbeit mehrerer künstlerisch bereits ausgewiesener Theater oder Gruppen« entstehen oder die »in Serien zumindest in größeren Teilen Niedersachsens gezeigt werden sollen«.

Gegenüber den oft eher vagen Festlegungen in den meisten Städten wurden in München und einigen anderen Städten in den achtziger und neunziger Jahren sehr detailliert Kriterien formuliert und teilweise versucht, diese zu quantifizieren.

In München wurden in den Richtlinien für 1995-1997 die früher sehr detaillierten Beurteilungskriterien zurückgenommen und als allgemeine Fördermaßstäbe genannt: »künstlerische Alternativen zu und wesentliche Ergänzung der großen Häuser, längerer künstlerischer Erfolg und professionelle Arbeit; theatrische Eigenart, unverwechselbarer poetischer Ausdruck; Reflexion sozialer, politischer oder kultureller Entwicklungen. Deziert ausgeschlossen werden: Wiederholungen von häufig in großen Häusern gespielten Stücken auf bescheidenerem Niveau; Stücke, die sich bei entsprechender Qualität kommerziell selbst tragen können; Soziale und lokale Interaktionen, Belehrung, Selbstdarstellung, Freizeitgestaltung; Amateurtheater, Unterrichtsprojekte, Figurentheater; Institutionen mit überwiegenderem Gastspielbetrieb.«

Im »Regelwerk Theaterförderung 1997-2003« sind keine Kriterien mehr enthalten. In der Präambel steht, nachdem einige »negative Ausschlusskriterien« (»kommerziell alleine bestehen können«, »Imitation von Stadttheater auf materiell und künstlerisch bescheidenem Niveau«) und ein allgemeiner Anspruch (»unverwechselbarer poetischer Ausdruck«, »authentische theatrale Darstellungsweise«) formuliert wurden, hierzu: »Für diese freien Theaterformen gibt es keine von außen vorab verbindlichen oder gar einengenden Maßstäbe. Es sind Grenzüberschreitungen und Verbindungen zwischen mehreren künstlerischen Gattungen (Sprechtheater, Tanz, Musik, Film, Video, Bildende Kunst) ebenso denkbar wie die theatralische Anverwandlung neuer literarisch-

dramatischer Ausdrucksformen oder die Entwicklung eigener Texte, Stücke, Gesamtkunstwerke.«⁶⁰

In zahlreichen Diskussionen zwischen Zuwendungsgebern und Zuwendungsempfängern im freien Theaterbereich, zwischen den Akteuren des Freien Theaters und innerhalb der Kulturpolitik ist immer wieder über adäquate Förderformen für Freies Theater debattiert und gestritten worden. Im Mittelpunkt stand oft die Frage von möglichst objektivierbaren Kriterien sowie von externen Beiräten zur Entscheidungsfindung. Gegenüber früher in manchen Städten sehr detailliert formulierten Kriterien, die teilweise auch versucht wurde zu quantifizieren, ist in der Regel abgerückt worden zugunsten einer allgemeinen Beschreibung des Ziel der Förderung und damit der Charakteristik des Freien Theaters. Deutlich geworden ist dabei, dass solche inhaltlichen Kriterien lediglich orientierenden Charakter für die Entscheidungsfindung haben können und flexibel gehandhabt werden sollten, vor allem, dass sie sich mit der Zeit auch ändern müssen, da sich Freies Theater und sein Ort in der Theaterlandschaft seit der Herausbildung des Freien Theaters und dem Beginn seiner Förderung weitgehend gewandelt haben.

4.3.2 bei »staatlich finanzierten Förderungsinstrumenten« in zivilgesellschaftlichen und partnerschaftlicher Trägerschaft

Auch bei »staatlich finanzierten Förderinstrumenten« ist zu unterscheiden zwischen formalen und inhaltlichen Kriterien, auch wenn dies nicht immer trennscharf gelingen kann. Denn auch bei den *formalen Kriterien* gibt es eine inhaltliche Dimension. Inhaltlich definiert sind die Kriterien dann, wenn es um den Gegenstandsbereich der Förderung geht und die Frage der Zuständigkeit angesprochen ist. Ein Theaterfonds fördert keine Bildende Kunst. Stiftungen, die sich der zeitgenössischen Kunst verschrieben haben, kommen für die Bewahrung des kulturellen Erbes nicht in Frage. Die Kulturstiftung des Bundes hat den internationalen Bezug zu beachten und ist deshalb für rein national ausgerichtete Projekte nicht der richtige Ansprechpartner. Der Deutsche Literaturfonds unterstützt literarische Vorhaben und keine Sachbücher. Es gibt Stiftungen, die vor allem junge KünstlerInnen fördern und eine Altersbegrenzung bestimmt haben (z.B. 35 Jahre bei der Kunststiftung Baden-Württemberg). Derartige Kriterien dienen in der Regel dazu, die Förderzuständigkeit festzustellen und können den Ausschluss eines beantragten Projektes begründen. Problematisch ist dies lediglich dann, wenn die inhaltliche Struktur der beantragten Vorhaben mit der Logik der förderungspolitischen Kategorisierung nicht übereinstimmt (z.B. bei spartenübergreifenden Projekten) und die Kriterien nicht mehr trennscharf zutreffen können. Insofern müsste hier richtigerweise von quasi-objektiven (diskriminierenden) Kriterien gesprochen werden, weil ein Ermessensspielraum bleibt.

Eine formale Dimension haben die Kriterien vor allem bei den *Förderungsvoraussetzungen* (z.B. fristgerechte Einreichung des Antrags, Vollständigkeit der Antragsunterlagen, Stimmigkeit des Kosten- und Finanzierungsplans, kein Projektbeginn vor Förderentscheidung, Wohnsitz des Antragstellers etc.) und *-grundsätzen* (z.B. Vorrang freier Träger, keine Wiederholungsförderung, keine Personalförderung, keine Ausfallbürgschaft für wegfallende öffentliche Finanzierungen) und vor allem, wenn es um Fragen der Finanzierung geht. So gibt es häufig

⁶⁰ Kulturreferat München: *Theaterförderung 1997-2003. Regelwerk*, beschlossen vom Stadtrat der Landeshauptstadt München am 14.5.1997.

Förderhöchstgrenzen, auch wenn diese nicht immer ausgewiesen werden, aber auch Bagatellgrenzen, die nicht unterschritten werden sollten. Der Finanzierungsanteil ist oft begrenzt (z.B. 50% oder 75% der Gesamtprojektkosten) und immer mehr wird eine angemessene Eigenleistung (gelegentlich auch in Form von nicht-monetären Beiträgen) und die Mobilisierung von Drittmitteln (z.B. von Kommunen und anderen öffentlichen Stellen, aber auch von Sponsoren und privaten Geldgebern) erwartet. Andererseits gibt es auch Fälle, bei denen eine Komplementärfinanzierung nicht möglich ist, um nicht den Sachverhalt der Doppelfinanzierung zu begründen. Ausgeschlossen sind in vielen Fällen Investitionskosten oder die Übernahme von Personalkosten des Trägers, um den Charakter einer »institutionellen Förderung« zu vermeiden. Bei landesweit tätigen Einrichtungen (z.B. Filmstiftung NRW) gibt es ferner bisweilen die Regel, dass ein bestimmter Anteil der Fördersumme in den eigenen Landesgrenzen ausgegeben werden muss.

Die formalen Kriterien werden im Entscheidungsprozess meist im Vorfeld der eigentlichen Kenntnisnahme durch die entscheidenden Gremien durch das Management geprüft. Damit haben sie auch eine Filterfunktion, weil sie die Zugangsvoraussetzungen definieren, und entlasten das gesamte Verfahren. Umso mehr ist hier darauf Wert zu legen, dass sie in den Hinweisen für die AntragstellerInnen klar formuliert sind. Weit schwieriger zu beurteilen und im Entscheidungsprozess anzulegen sind die *inhaltlichen* Kriterien, deren Rationalitätsniveau und Funktion auf einer anderen Ebene liegen. Sie sind in der Regel in der formulierten Form zwar nicht objektiv messbar, aber im Prinzip operationalisierbar und damit einer rationalen Diskussion und Evaluation zugänglich. Im vorliegenden Zusammenhang können auf diesem Hintergrund folgende Kategorien unterschieden werden: allgemeinpolitische Kriterien (1), kulturpolitische Kriterien (2), konzeptionelle Kriterien (3), qualitative Kriterien (4) und sonstige Kriterien (5).⁶¹

- 1) Mit *allgemeinpolitischen* Qualitätsmerkmalen sind zunächst Anforderungen an die Projekte gemeint, die das förderungspolitische Niveau definieren sollen wie etwa »gesamtstaatliches Interesse«, »erhebliches Landesinteresse«, »nationale Bedeutung« etc. Sie finden sich bereits in den Satzungen, gesetzlichen Vorgaben und Grundsätzen der Förderung und markieren insoweit eine selbstverständliche Gemeinwohlorientierung bzw. den jeweiligen Kompetenzrahmen der politischen Ebene, auf der die Fördereinrichtung agiert. Ferner sind hier solche Maßstäbe anzusiedeln, die die gesellschaftliche Relevanz der Vorhaben definieren und den programmatischen Horizont markieren. Gemeint sind damit Forderungen wie kulturelle Chancengleichheit und die Berücksichtigung von Genderaspekten und Gesichtspunkten der kulturellen Integration bis hin zur Aufforderung, Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten, Eigenverantwortlichkeit zu fördern und den innergesellschaftlichen Dialog zu fördern. Allgemeinpolitisch werden diese Merkmale deshalb genannt, weil sie wenig konkret formuliert sind und einen großen Ermessensspielraum definieren. Sie geben zwar als »good will«-Kriterien eine allgemeine Orientierung, vermitteln aber kein konzeptionell-strategisches Interesse.

61 Diese Kategorisierung wurde vorgenommen auf der Grundlage der von uns untersuchten »staatlichen Förderinstrumente« (s. dazu die Übersicht im Anhang).

- 2) Auf einer etwas konkreteren Ebene sind *kulturpolitische* Kriterien angesiedelt. Dabei können wiederum vier Gruppen unterschieden werden:
- Kriterien, die sich im weiteren Sinne auf Vorhaben beziehen, die sich auf Maßnahmen der *kulturellen Bildung* beziehen (z.B. Nachwuchsförderung, Breitenförderung, Spitzenförderung);
 - Kriterien, die die *innovative Qualität* der Projekte zum Ausdruck bringen sollen (z.B. Modellhaftigkeit, Risikofreudigkeit, Experimentierfreudigkeit);
 - Kriterien, die den *Kontext ästhetisch-kultureller Arbeit* betreffen (z.B. Erweiterung künstlerischer Arbeitsfelder, Kultur in der Region befördern, Kunst im sozialen Kontext verankern, Transferqualität der kultureller Projektarbeit erhöhen);
 - Kriterien, die das *Niveau der künstlerisch-kulturellen Vorhaben* bezeichnen (z.B. Leuchtturmeffekt, überörtliche/-regionale Bedeutung, internationale Bedeutung etc.)

Auch die Kriterien der zweiten Gruppe sind noch sehr allgemein, wenngleich sie bereits eine konkretere Zielorientierung dokumentieren, die z.T. einen gesellschaftspolitischen Charakter hat. Charakteristisch dafür ist z.B. die Kontextwirkung der künstlerischen Aktionen und kulturellen Arbeit sowie ihre Transferqualität in andere gesellschaftliche Arbeitsfelder hinein.⁶²

- 3) Auf einer wiederum etwas konkreteren Ebene liegt die Gruppe der *konzeptionellen* Kriterien. Gemeint sind damit Qualitätsmerkmale auf der Ebene der Ziel-Mittel-Relation. Auch hier können vier Kategorien unterschieden werden:
- Auf der Ebene der *Akteure* geht es dabei z.B. um personenbezogene Fragen der Altersbegrenzung (Förderung junger KünstlerInnen), der Professionalität, Qualifikation und Begabung, aber auch um Vernetzung, Austausch, Kontakte, Diskurs, also um eine interaktive Dimension;
 - Die *Nutzerperspektive* kommt in den Kriterienkatalogen eher selten vor und wenn, dann in allgemeinen Aufforderungen nach mehr Offenheit und Zugänglichkeit, Adressaten- oder Serviceorientierung.
 - Deutlich stärker vertreten sind dagegen Kriterien, die sich auf das *Arbeitsfeld* der Akteure bzw. den strukturellen Kontext ihrer Arbeit beziehen.⁶³ Dabei geht es um Fragen der Profilbildung des Arbeitsfeldes, um die Relevanz für die kulturelle

62 Auf diese Transferqualität wurde z.B. im Fonds Soziokultur immer großer Wert gelegt, der seine Förderpolitik insgesamt auf Strukturwirksamkeit und Nachhaltigkeit ausgerichtet hat. Transferqualität meint dabei, dass die in der Soziokultur entwickelten Modelle in anderen gesellschaftlichen Bereichen und Institutionen nachgeahmt (z.B. Häuser der Offenen Tür, Freizeitheime, Kindergärten, Schulen etc.) und aufgenommen werden können.

63 Dass Kriterium der »Kontextualität« meint die Bezugnahme der Projekte auf soziale Voraussetzungen (z.B. demographische Faktoren, Multikulturalität etc.) im jeweiligen sozial-räumlichen Kontext. Die Rotterdamer Kunststiftung hat dieses Kriterium zum Bestandteil seiner Förderungen gemacht (s. Strous 2004).

Infrastruktur in der Region. Es geht um Starthilfe für neue Initiativen, um Kooperationsförderung und um den Anspruch nachhaltiger Strukturwirksamkeit.

- Schließlich werden auch Anforderungen an die *Projektarbeit* im engeren Sinne gestellt. Sie sollen interdisziplinär und spartenübergreifend sein, tradierte Genre Grenzen produktiv überwinden, neue Interaktionsformen und dialogisch angelegte Aktionsformen ausprobieren, den Einsatz von neuen Medien berücksichtigen und generell den Vermittlungsaspekt im Auge haben.

Sowohl bei den kulturpolitischen als auch bei den konzeptionellen Kriterien wird deutlich, dass die Kontextwirkung eines Projektes offenbar immer wichtiger wird. Leitlinie der Förderpraxis ist dann nicht mehr nur die Qualität des künstlerischen Produktes oder Prozesses, sondern auch ihre gesellschaftliche Wirkung.

- 4) Größere Schwierigkeiten bereitet es offenbar, *qualitative* Kriterien zu formulieren, die sich auf die ästhetische Qualität des künstlerischen Werkes oder Prozesses beziehen. Es werden zwar zahlreiche Attribute wie »hervorragend«, »herausragend«, »einzigartig«, »modellhaft«, »innovativ«, »originell« etc. angegeben, aber eine Definition dessen, was damit konkret gemeint sein könnte, fehlt in der Regel. Auch die Anforderungen, die die BewerberInnen erfüllen sollen, wie etwa gute Reputation, ausgezeichnet durch hervorragende künstlerische Einzelleistungen bleiben zumindest interpretationsbedürftig. Die Schwierigkeit, derartige Qualitäten in nachvollziehbare Begriffe zu fassen, die womöglich einer Evaluation standhalten, diskreditiert diese freilich nicht. Dennoch hat es den Anschein, als würden sie – zumindest in den formulierten Kriterienkatalogen – an Bedeutung verlieren, weil sie nicht evaluationsfähig sind.⁶⁴

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Bedeutung von Kriterien im Entscheidungsprozess offenbar zunimmt. Zumindest gibt es in vielen Fördereinrichtungen mittlerweile ausformulierte Kriterienkataloge, deren inhaltliche Qualität bzw. ihr Rationalitätsniveau inzwischen über den Charakter von allgemeinen Fördergrundsätzen und –richtlinien hinausgeht und für die Antragsteller in der Konsequenz bedeuten, dass »Antragslyrik« als Projektbegründung nicht mehr ausreicht.⁶⁵ Ob diese allerdings im Entscheidungsprozess tatsächlich ihre Aufgabe erfüllen, konnte im Kontext dieser Recherche nicht eruiert werden.⁶⁶ Interessanterweise finden sich differenzierte Förderkriterien wiederum vor allem in solchen Einrichtungen, die in Vereinsform organisiert sind und eine größere Staatsferne aufweisen. Offenbar sind gesellschaftliche

64 Dieser Zusammenhang kann zumindest als These unterstellt werden: Je mehr Evaluation, also auch Transparenz und Objektivität, gefordert wird, um so mehr gewinnen Entscheidungskriterien an Bedeutung, die diese Bedingungen vorgeblich erfüllen, während andere in den Hintergrund treten. Die Forderung nach mehr Rationalität in der Kulturförderung sollte jedoch nicht zur Zurichtung von Inhalten zum Zwecke ihrer Evaluation führen.

65 Auch darin mag im übrigen ein positiver Effekt liegen: Je klarer die Förderungsbedingungen (auch: Kriterien) formuliert sind, um so besser werden die Anträge und um so »zielgenauer« kann die Förderungspolitik ausgerichtet werden.

66 Über differenzierte Kriterienkataloge verfügen z.B. der Landschaftsverband Südniedersachsen, die LAG Soziokultur Niedersachsen, Kulturland Brandenburg e.V., aber auch die Kunststiftung NRW sowie ... (s. dazu auch die Kriterienkataloge im Anhang).

Förderorganisationen sehr daran interessiert, ein – auch nach außen und gegenüber den Zuwendungsgebern – transparentes Verfahren der Entscheidungsfindung und Mittelvergabe zu dokumentieren, um auf diese Weise ihr Handicap der vermeintlich fehlenden Legitimation und strukturellen Schwäche durch die Rationalität des Förderverfahrens auszugleichen. Naheliegend ist dies nicht nur auf dem Hintergrund der Rechercheergebnisse, sondern auch aufgrund der Beobachtung, dass zivilgesellschaftliche Träger der Kulturförderung und Kulturarbeit im Blick auf die systematische Überprüfung und Wirksamkeitskontrolle – vor allem im Verhältnis zu ihrer Größenordnung – häufig mehr herausgefordert sind (und bisweilen methodische Pionierarbeit leisten) als die auf der öffentlichen Seite korrespondierenden Strukturen.⁶⁷

Bemerkenswert und auffällig ist darüber hinaus, dass es ebenfalls die eher staatfernen und jüngeren Fördereinrichtungen sind, in deren Richtlinien und Kriterienkatalogen ein konzeptioneller Grundzug und eine Förderphilosophie erkennbar sind, die nicht nur das künstlerische Produkt im Auge haben, sondern auch den Kontext der Produktion und die Nachhaltigkeit der Förderwirkung. Auch in einigen staatsnäheren Stiftungen – wie z.B. die Kulturstiftung des Bundes – ist dieser Trend einer auf gesellschaftliche Wirkung bedachte Förderpolitik erkennbar. Auch daran wird deutlich, dass die Bedeutung der »staatlich finanzierten Förderinstrumente« im Sinne einer aktivierenden und unterstützenden Kulturpolitik an Bedeutung gewinnt, während das traditionelle Verständnis vor allem der staatlichen Stiftungen im Sinne einer karitativen Tätigkeit des »Staatsmäzens« (s. Zembylas 2004, S. 14) tendenziell an Bedeutung verliert..

4.3.3 Kriterien der öffentlichen Kulturförderung im Vergleich

Eine aktuelle Debatte: »Instrumentalisierung« der Künste durch Förderkriterien?

Bereits vor rund 25 Jahren sind vergleichende internationale Erhebungen zu Zielen und Kriterien der Literatur- und Kunstförderung für die Bundesregierung erstellt worden, bei denen jeweils über 40 unterschiedliche Ansatzpunkte für eine öffentliche Förderung identifiziert und mit Beispielen aus dem Ausland belegt wurden (Wiesand/Zentrum für Kulturforschung 1980; Fohrbeck/Zentrum für Kulturforschung 1981). Nach diesen Ergebnissen, die sowie auch denen in neueren Untersuchungen (Vgl. z.B. ERICarts 2001, Matarasso 2001 oder Duxbury 2002), war für das vorliegende Gutachten kaum zu erwarten, dass sich eine kompakte Hierarchie mit nur wenigen einzelnen Förderkriterien ausmachen lassen würde. Das Untersuchungsteam hat durch die Art ihrer Abfrage versucht, dieser Problematik gerecht zu werden und die eher komplexen Antworten der befragten Fachleute haben dies bestätigt:

Nach wie vor gibt es europaweit eine Fülle unterschiedlicher Absichten und Maßstäbe in der Kulturförderung. Bei einer gewichtenden Bewertung ist allerdings eine stärkere

⁶⁷ Etliche freie Träger der Kulturarbeit haben in den vergangenen Jahren durch Verfahren der (Selbst-)Evaluation auf sich aufmerksam gemacht, wie z.B. die Landesvereinigung Kulturelle Jugendbildung NRW (LKJ 2000, 2001, 2003), die Bundesvereinigung Kulturelle Jugendbildung (Fuchs/Liebold 1995) oder die AG Stadtteilkultur in Hamburg. Auch in den »staatlich finanzierten Förderstrukturen« wird das Thema Evaluation inzwischen stärker beachtet. Neben dem Landschaftsverband Südniedersachsen, der eine wissenschaftliche Evaluation durch externe Experten hat durchführen lassen, gibt es interessante Ansätze bei der LAG Soziokultur Niedersachsen und dem Fonds Soziokultur. Auch bei der Kulturstiftung des Bundes und der Hamburgischen Kulturstiftung wird über solche Verfahren nachgedacht.

Präsenz bestimmter ökonomischer Kriterien und, wie es eine britische Wissenschaftlerin mit Blick auf aktuelle Tendenzen in ihrem Land formuliert (Belfiore 2004), ein »instrumental turn« zu konstatieren, d.h. eine größere Unbefangenheit bei der Indienstnahme der Künste für instrumentelle Ziele wie etwa

- den Abbau sozialer Benachteiligungen bzw.,
- Beiträge zu mehr »sozialer Kohäsion« verschiedener Bevölkerungsgruppen, oder
- Beiträge zur örtlichen und regionalen Wirtschaftsentwicklung bzw. für das »Standort-Marketing«.

Es versteht sich beinahe von selbst, dass solche Förderintentionen förmlich nach beweisbaren Resultaten rufen, also nach strikteren Kriterien für eine Evaluation sowie berechenbaren Indikatoren für einen »Erfolg« der Förderung. »Instrumentelle Kulturpolitik« als Folge des New Public Management »unterstützt die Künste nur noch als Mittel zum Zweck und nicht (mehr) als Ziel an sich«, so das zugespitzte Ergebnis dieser Analyse (ebd.). Vorstellungen von »künstlerischer Autonomie« wirken demgegenüber eher altmodisch und es verwundert daher nicht, dass sie in den Zusammenfassungen der Antworten aus den Länderprofilen auf der folgenden Seite kaum eine Rolle spielen.

Dabei wird man ohne weiteres einräumen können, dass »außerkünstlerische Effekte« der Arbeit von Künstlern und Kulturvermittlern kaum zu leugnen sind, seien sie nun von wirtschaftlicher, bildungspolitischer, sozialer oder neuerdings auch sicherheitspolitischer Bedeutung. Untersuchungen zur Rolle des Musikunterrichts (s. etwa Bastian 2000) oder Positionen zur Bedeutung der Kulturwirtschaft als »Standortfaktoren« in europäischen Regionen (Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport / Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2000, neuerdings auch *arge creativ wirtschaft austria* 2003) belegen dies z.B. ebenso wie internationale Konferenzen zur Rolle der Kultur in Strategien für eine nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit (»Culture Counts« 2000) oder wie die beachtliche Anzahl von Künstlern, die sich in ihrer eigenen Arbeit schon seit vielen Jahren Ziele des sozialen Ausgleichs und Bildungsaufgaben zu eigen gemacht haben⁶⁸.

Einiges davon schlägt sich in der folgenden Übersicht zu den Ergebnissen von Frage 11 der Erhebung in den Vergleichsländern nieder (vgl. näher die Länderprofile im Anhang):

68 Bereits vor 30 Jahren nannten 30% der repräsentativ befragten hauptberuflichen Künstler als wichtige Aufgabe von Kunst und Künstlern, diese sollten »sich stärker für die benachteiligten Gruppen in der Gesellschaft engagieren«, im Bevölkerungsdurchschnitt betrug der entsprechende Anteil dagegen nur 17%. (Vgl. Fohrbeck / Wiesand 1975)

Tabelle 11: Beispiele für verbreitete Kriterien öffentlicher Kulturförderung in den Vergleichsländern

Kriterien	Deutschland	Österreich	Schweiz	Niederlande	Vereinigtes Königreich
A. Formale oder finanzielle Kriterien (z.B. Alter, regionale Herkunft, Kostenrahmen)	Formale Kriterien werden wichtiger (z.B. Antragsvordrucke); finanzielle Kriterien: Vorrang von Kofinanzierungen, Ausschluss von Investitionskosten, Nachweis von Eigenanteilen	Tendenz in Richtung »Benchmarking«; Es gibt »negative Abschneidekriterien« (Ausbleiben bestimmter Aspekte verringert beträchtlich Chancen, gefördert zu werden)	Beteiligung aus mindestens zwei Landesteilen »matching grants« (Kofinanzierungen) z.T. wichtiges Prinzip Einhaltung v. Rahmenbedingungen (Ressourcen, Wirkung)	Hier unter anderem die bisherige Performance der Geförderten (Institutionen) im zurückliegenden 4-Jahreszeitraum.	AC of England hat 5 Zuschussarten: - Individuen, - Organisationen, - National Touring, - Stabilisation and Recovery, - Arts Capital Progr. Eigenanteil mind. 10% Finanzielle Machbarkeit
B. Allgemeinpolitische Kriterien (z.B. polit. Trends, Repräsentation, gesellschaftliche/wirtschaftliche Ziele)	Definition des Förderniveaus obligatorisch (»gesamtsstaatl. Interesse«, »erhebliches Landesinteresse«); auch: kult. Chancengleichheit, Genderaspekte, kult. Vielfalt etc.	Unter anderem »politisch-weltanschauliche Positionen« von Behördenmitarbeitern relevant, aber z.B. auch Parteinahme von Künstlern in Wahlzeiten	Internationale Rolle der Schweiz (»Außenministerium operiert an der Grenze zur Imageförderung«) »integrierende Funktion von Kultur«	Gesellschaftspolit. Leitlinien, z.B. »sozialer Frieden« (alle 4 Jahre, vom Parlament bestätigt)	Regierung bemüht, bei Förderagenturen polit. Prioritäten umzusetzen: Kampf gegen »social exclusion«/ »social deprivation«, »cultural diversity« »Information Society«
C. Kulturpolitische Kriterien (z.B. Kulturelle Bildung und Kohäsion, Kulturdialog)	Betonung von kult. Bildung, Nachwuchsförderung, Breiten- u. Spitzenförderung. Modellhaftigkeit, Experimentalcharakter, Transferqualität, Leuchtturmeffekt, Publikumsorientierung, soziale Wirkung der Kunst	In Ergänzung zur »Grundbeurteilung« (spartenspezifische Kriterien, Qualitätskriterien im allgemeinen etc.) kann z.B. ein »Beitrag zum interkulturellen Dialog« wichtig werden.	»Gesamtschweizerische Bedeutung«/ interner interkultureller Dialog »Minderheiten-Thematik«, »kulturelle Vielfalt / Koexistenz«	Kulturpolitische Umsetzung der Leitlinien (z.B. kulturelle Integration von Minderheiten)	AC of England verlangt Berücks. v. Kriterien wie: »Change peoples lives« durch Kunst Stabilität kultureller Organisationen Ressourcensteigerung
D. Qualitative Kriterien (z.B. Reputation, Innovation, ästhetische Auseinandersetzung)	Inhaltl.-produktbezogen: einzigartig, innovativ, hervorragend etc; struktur-/prozessbezogen: nachhaltig, vernetzend, interdisziplinär, dialogisch, spartenübergreifend	»In Zeiten knapper Ressourcen gewinnen qualitative Kriterien an Bedeutung.« Durchschnittliche bzw. Anträge mit »Qualitätsschwächen« haben es schwerer.	Innovation Professionalität künstlerische Aufbereitung/ Aktualisierung historischer Ereignisse	»Qualität«, allerdings oft mehr als Nachvollzug von Erfolgen auf Kunstmarkt eher »volksnahe« Kunstkritik	Kriterien Crafts Council: Qualität v. Konzepten u. ihrer Umsetzung Originalität Konsistenz und Integrität Materialverständnis
E. Sonstige Kriterien (z.B. Marktförderung, Traditionspflege, internationale Konkurrenz)	Einsatz neuer Medien, allgem.: Serviceorientierung	»Landesbezug« bei Landesförderung wichtig: Wohnsitz, landesspezif. Themen, Koop. m. Landesinstitutionen, Präsentationsort etc.	Traditionspflege (nicht Pro Helvetia!) »Marktbezogenheit« bei Sponsoren-Projekten	Kultur als allg. »Gleitmittel« für wirtschaftliche Interessen Marktförderung	Beiträge zur Qualifizierung Marktkenntnis »Community involvement«

Einige große Förderagenturen haben sich – wie übrigens auch die Europäische Union – in jüngster Zeit bemüht, die Komplexität von Antragsformen und Förderkriterien deutlich zu reduzieren und diese z.B. auch durch Internet-Formulare transparenter zu machen. Beim Arts Council of England führte dieser Vereinfachungsprozess nach der Fusion mit den früheren regionalen Arts Boards dazu, dass »über 100 nationale / regionale Formulare wegfielen und ähnliche Kriterien für ganz England entwickelt wurden; seitdem differiert der Auswahlprozess nicht mehr wesentlich zwischen den Kunstsparten oder der geografischen Herkunft der Antragsteller« (Fisher/UK-LP, Frage 11.1)

Die Frage, welche Verbindlichkeit allgemeine (gesellschafts-)politische und jedenfalls außerkünstlerische Kriterien als Maßstäbe in der Kulturförderung erhalten sollten, bleibt allerdings weiter offen. Belfiore (2004) warnt jedenfalls in ihrer schon zitierten Analyse davor, dass eine ursprünglich als »Überlebensstrategie« und als probates Argument für mehr Förderung gestartete Instrumentalisierung der Künste zu Agenten des sozialen Ausgleichs oder des wirtschaftlichen Wachstums bis hin zum Tourismus-Marketing möglicherweise zu einer »Auslöschungspolitik« (politics of extinction) führen könnte, wenn die Privatökonomie oder die Sozial- und Wirtschaftspolitik am Ende den Job effizienter erledigen, Erfolgsnachweise jedenfalls leichter erbringen würden; ähnlich argumentieren auch Untersuchungen für andere Länder (Dorscheid 2003).

Unterschiedliche Kriterien für öffentliche und private Antragsteller?

Mit zwei Fragen wurde versucht, aus den Vergleichsländern Hinweise darauf zu erhalten, ob die genannten und weitere Hauptkriterien bei einer Förderung ebenso für öffentliche wie private und gemeinnützige Antragsteller gelten (sollen). Das Resultat ist uneinheitlich:

Auf der einen Seite stehen Länder, die formal *gleiche Förderkriterien für Antragsteller* unbeschadet ihrer Rechtsform hochhalten. Allerdings gilt dies nur prinzipiell, wie das österreichische Beispiel vor Augen führt: »Die öffentlichen Musikschulen der Stadt Wien werden zu 95% von der Stadt Wien finanziert. Es gibt auch private Musikschulen in Wien, die öffentliche Subventionen erhalten. Sie werden faktisch zu 50% von der Stadt Wien finanziert. In den Auflagen werden die privaten Musikschulen verpflichtet, ähnlichen Kriterien zu entsprechen wie die öffentlichen Musikschulen (professionelle Qualifikation der Pädagogen, Lehrplanfragen, öffentliche Zugänglichkeit, soziale Absicherung etc.). Es ist aber logisch, dass dies nicht voll eingelöst werden kann ...

Je stärker öffentlich angebunden bzw. öffentlich finanziert, umso mehr und besser kommen rein kulturpolitische Kriterien (Qualitätskriterien, soziale Kriterien, Zugänglichkeit etc.) zum Tragen... Ein privat erstelltes kulturelles Angebot mit den gleichen Auflagen wie im öffentl. Bereich, kommt letztlich die Gesellschaft nicht billiger.« (Hofecker/A-LP, Fragen 11.2 u. 14)

Auch in den Niederlanden gibt es eine, fast zwangsläufige, Differenz zwischen formaler und faktischer Gleichstellung: »Durch die Planungssystematik sind die Subventionssteller prinzipiell gleichgestellt. Tatsächlich gibt es aber so etwas wie politische Verantwortung gegenüber traditionellen Museen oder Theatern und der Staatssekretär wird sich ungleich schwerer tun, derartige Subventionen zu streichen... Wahrscheinlich zu Recht, denn wie sollte eine so große Institution wie das *Rijksmuseum* einen vernünftigen Betrieb führen können, wenn unklar ist, ob es in 4 Jahren geschlossen wird... Die staatsnahen Stiftungen (Fonds) haben jedoch fast immer den Vorteil, dass sie umfangreicher sind und auch mit

einer bestimmten staatlichen Intention gegründet wurden (als Förderinstrumente), so dass es hier immer einen Vorteil bei der Beurteilung von Subventionsanfragen geben wird ... Andererseits muss man sagen, dass kleine bis mittlere Institutionen sehr kritisch geprüft werden ... Neubewerbungen werden objektiv und fair bewertet und die Chancen für qualitative Projekte und Institutionen sind gut, in die ›Cultuurnota‹ aufgenommen zu werden. Als benachteiligt können Institutionen gelten, die nicht der aktuellen Kunst- und Kulturauffassung folgen. Hat die Institution keinen gesellschaftlich-integrativen Anspruch, sondern eher einen eher elitär-intellektuellen, dann ist eine Förderung unwahrscheinlich.« (Dorscheid/NL-LP, Fragen 11.2 und 14)

Obwohl im Gegensatz dazu in England die kulturelle Regelförderung für gewerbliche Anbieter und Kapitalgesellschaften prinzipiell ausgeschlossen sein soll, gibt es doch offensichtlich verschiedene Ausnahmen und andere Fördermöglichkeiten, die im Grunde sogar eine Präferenz für wirtschaftlich erfolgversprechende Vorhaben der »creative industries« erkennen lassen (vgl. den folgenden Abschnitt).

In der Schweiz scheint man dagegen auf eine wechselseitige Ergänzung öffentlicher und privater Anbieter zu setzen, wobei für letztere andere als die vor allem auf Bundesebene vorherrschenden kulturpolitischen Kriterien gelten: »Private Kulturträger definieren ihre Ziele sehr viel spezifischer. Im optimalen Falle sind die Ausrichtungen komplementär. So sind etwa die Sommer-Kinofestivals (»Kino am See«, ...) mehrheitlich privat finanziert. Die dort gezeigten Filme würden in vielen Fällen nicht den Kriterien der staatlichen Filmförderung entsprechen ...« Letztere musste sich vom für Kultur zuständigen Bundesrat den Vorwurf gefallen lassen, »die Filmförderung sei durch einen 'linken Filz' dominiert«, was zum Rücktritt des Direktors des Bundesamtes für Kultur führte. »In der Presse wurde die Aussage von verschiedenster Seite dementiert. Interessant war dabei auch eine Aussage, wonach Netzwerke nur da produktiv sind, wo diese verfilzt sind.« (Weckerle/CH-LP, Fragen 11.2 und 14)

Am Ende zeigt sich also, dass man selbst dort, wo gleiche oder ähnliche *Anforderungen* an öffentliche und andere Antragsteller formuliert werden, dennoch nicht unbedingt »Gleichheit« der – z.B. auch rechtlichen – *Voraussetzungen* für die Förderung schafft.

Das Subsidiaritätsprinzip in der Kulturförderung

Damit kommt ein anderer Aspekt von Förderkriterien ins Blickfeld, nämlich das zumindest in Deutschland gültige »Subsidiaritätsprinzip«: Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner wichtigsten und noch heute gültigen Grundsatzentscheidung zur Kulturförderung zwar eine zwingende Mitwirkung der Organe des »Kulturstaates« bei der Kulturpflege festgestellt, konkrete Fördermaßnahmen aber auf die Finanzierung »wirklich förderungsbedürftiger künstlerischer Leistungen« subsidiär eingegrenzt; als wesentliches Kriterium diente ihm dabei, ob die »wirtschaftliche Kraft« eines Antragstellers für eine Eigenfinanzierung am Markt ausreiche (vgl. das »Schallplattenurteil« vom 5.3.1974). Dieses Prinzip ist, abgesehen vielleicht von den Niederlanden, andernorts nicht in gleicher Weise aktuell: »Die Verhältnisse sind nicht vergleichbar. Wenn irgendwo, hat sich (hier) vor allem die Breite der Unterstützung vergrößert, d. h. die Regierung hat ein zunehmendes Interesse daran, die Kulturwirtschaft zu unterstützen, die normalerweise vom Markt abhängt. Sie wird vor allem als Motor für Beschäftigung angesehen, einem der Hauptziele der Regierung.« (Fisher/UK-LP, Frage 11.3)

Auch in der Schweiz zeigt sich erneut eine Gemengelage: »In der Schweiz gilt ziemlich umfassend das Prinzip der doppelten Subsidiarität. So ist ein Ansuchen an eine öffentliche Stelle eher aussichtslos, wenn nicht Aussicht auf eine private Teilfinanzierung besteht (1. Ebene). Nationale Gelder werden in erster Linie für Aspekte / Bereiche bewilligt, welche nicht von Städten bzw. Kantonen unterstützt werden (2. Ebene).« (Weckerle/CH-LP, Frage 11.3)

4.3.4 Fazit

In der Fachöffentlichkeit wird derzeit ein Debatte darüber geführt, welchen Stellenwert allgemeine wirtschafts- und gesellschaftspolitische, jedenfalls »außerkünstlerische« Kriterien als Maßstäbe in der Kulturförderung einnehmen sollten. Zweifellos haben sie im vergangenen Jahrzehnt an Bedeutung gewonnen, nachdem soziale, ökonomische und weitere Effekte kultureller Aktivitäten selbst bei öffentlichen Einrichtungen nachgewiesen und oft von der Politik auch nachgefragt werden. Kritiker halten dies für eine gefährliche Tendenz, weil sie die Förderung künstlerischer Innovationen und kultureller Vermittlungsangebote von wechselnden politischen und Markt-Trends abhängig machen, zudem auch vollends betriebswirtschaftlichem Kalkül unterwerfen könnte.

Allerdings stellen sich damit auch Anforderungen an die Akteure im Kulturbereich, selbst aktiver in die Diskussion um »kulturfreundliche« Effizienz- und Transparenzkriterien einzusteigen.

Aus der Recherche zu den »staatlich finanzierten Förderinstrumenten« ist deutlich geworden, dass es vor allem die staatsferneren Einrichtungen sind, die sich – auch aufgrund ihres höheren Rechtfertigungsbedarfs – um die Entwicklung und Erprobung von »objektiven und transparenten Förderkriterien bemühen. Zum Teil wurden hier interessante Modelle erarbeitet, die auch für größere Stiftungen geeignet sein könnten. Zu bedenken ist jedoch, dass die Kriterien zwar ein rationaleres Verfahren begründen können, aber den »subjektiven Faktor« bei künstlerischen Entscheidungen nicht ersetzen können und auch nicht sollten.

Ob bei den Förderkriterien prinzipiell *gleiche Bedingungen für öffentliche und andere Antragsteller* herrschen sollten, wird in den untersuchten Ländern uneinheitlich beurteilt, de facto sind hier jedenfalls größere öffentliche Einrichtungen im Vorteil, die sich dann auch entsprechende Anforderungen an ihre Praxis hinsichtlich Zugänglichkeit, Transparenz, Qualitätsnormen etc. gefallen lassen müssen.

Die Verantwortung eines »Kulturstaates«, für ein freiheitliches, vielfältiges Kulturleben zu sorgen, führt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts im »Schallplattenurteil« von 1974 im übrigen dazu, dass »bei positiven wirtschaftlichen Fördermaßnahmen eine schematische Gleichbehandlung nicht geboten« sei, weil sie die »wirtschaftliche Kraft« der Antragsteller nicht berücksichtige und damit die stets begrenzten öffentlichen Mittel »der wirksamen Förderung wirklich förderungsbedürftiger künstlerischer Leistungen entzöge«. Das *Subsidiaritätsprinzip* gilt also in Deutschland auch für den kulturellen Bereich, widerspricht allerdings stärker wirtschafts- und gesellschaftspolitisch überlagerten Kriterien in anderen Ländern wie der Schweiz oder dem Vereinigten Königreich, in denen gerade die durchaus attraktiven ökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Potentiale der Kulturwirtschaft oder eine Co-Finanzierung potenter Sponsoren zum wesentlichen Kriterium für die bevorzugte Förderung durch öffentliche Stellen werden können.

4.4 Überprüfung der korrekten Mittelverwendung

4.4.1 In Deutschland

Die Vergabe öffentlicher Fördermittel durch staatliche Behörden oder »staatlich finanzierte Förderinstrumente« ist gebunden an die Bestimmungen des Haushaltsrechts, das auf Bundes- und Länderebene weitgehend identisch ist. Insofern sind die fördernden Instanzen gehalten, die Verwendung der verausgabten Mittel entsprechend den Bestimmungen der Haushaltsordnung zu überprüfen. Der Verwendungsnachweis durch die Projektmittelempfänger kann entweder in einfacher Form (zahlenmäßige Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben) oder inklusive einer Abgabe und Überprüfung der Zahlungsbelege erfolgen. Die Praxis ist unterschiedlich, wobei als Muster erkennbar ist, das auf eine Belegprüfung offenbar um so eher verzichtet werden kann, je geringer der Förderbetrag ist. Ferner ist in der Tendenz festzustellen, dass die staatlichen Behörden im Kulturbereich an dieser aufwendigeren Praxis eher festhalten als die »staatlich finanzierten Förderinstrumente«. Dies mag darin begründet liegen, dass die Ministerien des Bundes und der Länder über eigene oder nachgeordnete Behörden (z.B. Bundesverwaltungsamt, Bezirksregierungen) verfügen, die die Prüfaufgaben übernehmen, also über größere Prüffressourcen verfügen. Es kann aber auch damit zusammenhängen, dass die Fördereinrichtungen außerhalb des Staates ihre Aufgabe anders definieren und deshalb den Handlungsspielraum des Haushaltsrechts im Sinne der Fördermittelempfänger besser ausnutzen. Im Großen und Ganzen scheint sich jedoch die Praxis durchzusetzen, den Prüfungsaufwand möglichst zu reduzieren, um Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten.⁶⁹

Neben der Überprüfung der finanziellen Mittelverwendung wird in der Regel ein Sachbericht erwartet, in dem der Erfolg der Maßnahme dargestellt und bewertet wird. Ferner erhalten die Fördereinrichtungen von den Zuwendungsempfängern Dokumentationen (in Schriftform oder als Video, CD etc.) und Presseauswertungen, in denen über die jeweiligen Vorhaben berichtet wird. Vor-Ort-Besuche durch MitarbeiterInnen oder Gremienangehörige der Fördereinrichtung ergänzen bisweilen diese Form der Erfolgskontrolle. Darüber hinausgehende Überprüfungen oder Evaluationen sind eher selten. Ausnahmen bilden hier die LAG Soziokultur Niedersachsen und der Fonds Soziokultur. Die LAG Soziokultur führt nicht nur regelmäßig (einmal im Jahr) eine Besichtigung der Projekte mit allen Mitgliedern des Kuratoriums durch, sondern erwartet von den geförderten Projekten auch eine Selbstevaluation, mit der der Erfolg der Maßnahme bewertet wird. Dieses Verfahren ist standardisiert und mit der Selbstevaluation abgestimmt, die die LAGS für sich selbst macht, um den förderungspolitischen Erfolg ihrer Arbeit zu überprüfen. Die Ergebnisse werden in einem Bericht veröffentlicht. Der Fonds

⁶⁹ Unterschiede bleiben jedoch. So ist bei der LAG Soziokultur Niedersachsen, die als »beliehener Unternehmer« des Landes handelt, eine Belegprüfung erst ab einer Förderhöhe von 25.000 Euro erforderlich, während sie bei der Sächsischen Kulturstiftung obligatorisch ist. Die Kulturstiftung des Bundes verzichtet sogar bei der Förderung der unabhängigen Fonds, eine Millionen Euro p.a. erhalten auf eine Belegprüfung, was die Zuwendungsempfänger selbstverständlich nicht davon entlastet, für eine exakte Buchführung und Aufbewahrung der Belege entsprechend den Bestimmungen des Haushaltsrechtes zu sorgen. Eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung ist jedoch darin zu sehen, dass die Fonds ihrerseits nicht gehalten sind, eine Belegprüfung bei ihren Fördermittelempfängern vorzunehmen.

Soziokultur lädt die Fördermittelempfänger zu einem Seminar ein, in dem diese über ihre Arbeit informieren und sich von der Geschäftsstelle Tips für die korrekte Abrechnung holen.

Generell ist bei den Recherchen im Zusammenhang mit der öffentlichen Mittelvergabe deutlich geworden, dass das Problembewusstsein hinsichtlich der Überprüfung der »korrekten Mittelverwendung« bei den fördernden Einrichtungen wächst. Einerseits wird im Sinne der Verwaltungsvereinfachung überlegt, wie der Aufwand reduziert werden kann, andererseits ist das Bemühen erkennbar, konkreter in Erfahrung zu bringen, welche Wirkung die öffentlichen Mittel in den jeweiligen Arbeitsfeldern und Kunstbereichen entfalten. Diese Tendenz ist weniger einem gewachsenen Kontrollbedürfnis der Staates geschuldet als einer Veränderung der Förderphilosophie, die heute stärker konzeptionell und intentional ausgerichtet ist. Wer aber Ziele der Förderpolitik definiert, will auch wissen, ob sie erreicht werden. Auch wenn es zu gewagt sein mag, von einem Paradimenwechsel zu sprechen, so ist doch nicht unplausibel und durch Belege gestützt, dass der »mäzenatische Staat«, der Kunst um ihrer selbst willen fördert, und dessen Akteure in diesem Selbstverständnis handeln, ergänzt und abgelöst wird durch eine konzeptbasierte Förderpolitik, die auch die kulturpolitische Wirkung im Blick hat und überprüfen möchte. Allerdings sind die Verfahren der Wirkungskontrolle und -überprüfung noch nicht sehr weit entwickelt.⁷⁰

4.4.2 Überprüfung der Mittelverwendung in den Vergleichsländern

Wie zuvor berichtet, führt die Übertragung von Konzepten des New Public Management in den Bereich der öffentlichen Kulturförderung zu einem vermehrten Bedarf nach standardisierten Evaluationskriterien und quantifizierbaren Indikatoren, die den Erfolg oder Misserfolg einer Förderung transparent machen sollen. Daneben stehen traditionelle, verwaltungsmäßigen Prüfverfahren, die vor allem auf die Korrektheit der Rechnungslegung oder die Einhaltung vertraglicher Ziele und Auflagen setzen.

Dass es hier inzwischen vermehrt zu Mischformen kommt, wird aus den Antworten der befragten Fachleute deutlich. So wird aus Österreich darauf verwiesen, dass vor allem bei den größeren Kulturbetrieben, etwa den staatlichen Theatern neben den ohnehin involvierten Rechnungshöfen (Bundesrechnungshof und Landesrechnungshöfe) »in jüngster Zeit zunehmend auch die Dienste der klassischen Wirtschaftsberatung (Deloitte / Touche, McKinsey, Ifora etc.)« in Anspruch genommen werden müssen. Doch gilt auch für kleinere Vorhaben, dass heute »im Kulturbereich so gut wie kein Förderungsprojekt mehr ohne eine ausführliche Dokumentation zum erreichten Erfolg« bewilligt wird (Hofecker/A-LP, Frage 12).

Zwar sind auch in der Schweiz Projektberichte bzw. Jahresberichte (bei Institutionen) »mittlerweile Standard«, doch wird angemerkt, »dass diese Berichte in vielen Fällen nur wenig mehr als die Auflistung der geförderten Projekte enthalten. Professionelle Evaluation findet kaum statt. Als Ausnahme kann Pro Helvetia genannt werden. Die Stiftung hat eine Evaluationsstelle eingerichtet.« (Weckerle/CH-LP, Frage 12).

70 Die Kulturstiftung des Bundes beabsichtigt, ihre Förderpolitik bis zum Jahr 2006 zu evaluieren. Involviert sind darin u.a. auch die unabhängigen Kulturfonds, die z.T. schon seit vielen Jahren Förderstatistiken führen und Auswertungen vornehmen (s. dazu Fußnote sowie www.bundeskulturfonds.de)

In der Schweiz musste von den Zuwendungsempfängern bislang jedes Jahr ein Aktivitätenplan vorgelegt werden. Diese Regelung wurde (im Rahmen der Verwaltungsreduzierung) ab der nächsten »Cultuurnota« aufgehoben, stattdessen soll mehr Wert darauf gelegt werden, dass die Meldepflicht für Abweichungen vom eingereichten Planungsziel/Rahmenplan eingehalten wird. Denn wie seit jeher können Abweichungen dazu führen, die Subvention zu verlieren.

Bei zentralen Förderagenturen wie dem Arts Council of England weichen die Verfahren je nach der Art der Förderung deutlich voneinander ab (vgl. näher Fisher/UK-LP, Frage 12):

Bei *regelmäßig geförderten Einrichtungen* sollte eine ausgewogene oder positive finanzielle Bilanz vorliegen, voraussichtliche Defizite sind vorher zu begründen, eine unabhängige Rechnungsprüfung ist vorgeschrieben. Bei *Projektförderungen* hängt der Umfang der Nachweispflicht vor allem von der Höhe der Zuwendung ab, ab 50 000 £ wird ebenfalls eine unabhängige Rechnungsprüfung notwendig.

Mit Konzepten des »Cultural Auditing« versuchen insbesondere spezialisierte betriebswirtschaftliche Beratungsagenturen seit einigen Jahren neue Verfahren der Wirkungskontrolle und -überprüfung einzuführen. Dieser Begriff wird einerseits auf die Prüfung kultureller Aspekte allgemeiner wirtschaftlicher oder politischer Entwicklungsvorhaben bezogen (Matarasso, 2001), andererseits und damit für dieses Gutachtens interessanter, auch auf allgemeine kulturökonomische Modernisierungskonzepte im Kontext des New Public Management⁷¹.

Eine Art »dritten Weg« versucht Arjo Klamer von der Erasmus Universität Rotterdam zu beschreiben⁷². Er kritisiert zwar die bisherige Konzentration von Kulturökonomien auf Nutzerdaten und wirtschaftliche Effekte, schlägt dann aber die Entwicklung messbarer Indikatoren auch für die Entwicklung von »sozialem und kulturellem Kapital« durch die Konfrontation mit, unter anderem, künstlerischen Erfahrungen vor. Wie diese genau aussehen könnten, bleibt hier allerdings offen und auch andere Versuche, z.B. von Mercer (2002)⁷³, die Auswirkungen von Bemühungen zur Kulturentwicklung mit Standardinstrumenten empirisch nachzuvollziehen, kommen bisher über recht allgemeine Grob-Indikatoren wie etwa

- »Cultural literacy«
- »Physische und intellektuelle Möglichkeiten für kreative Tätigkeit und kulturelle Partizipation« oder
- »Kapazitäten für Partnerschaften und Netzwerke«

kaum hinaus.

Demgegenüber sind zwar, nicht zuletzt in Deutschland, Evaluationskonzepte im Bereich der (kultur)pädagogischen Arbeit wesentlich weiter entwickelt⁷⁴ und teilweise beziehen sie

71 Vgl. etwa QUEST (Hg.): »Modernising the Relationship (Part One): A New Approach to Funding Agreements«, DCMS, London 2000

72 Arjo Klamer: »Accounting for Social and Cultural Values« in De Economist, 150-4/2002

73 Colin Mercer: »Towards Cultural Citizenship. Tools for Cultural Policy and Development«, Stockholm 2002

74 Vgl. etwa Max Fuchs, Christiane Liebold: »Wozu Kulturarbeit? Wirkungen von Kunst und Kulturpolitik und ihre Evaluierung«, Remscheid 1995

sogar die im ästhetischen Feld besonders wichtigen qualitativen Verfahren mit ein⁷⁵, doch sind sie für die Fragestellungen des vorliegenden Gutachtens, bei dem es nicht so sehr um Lern- und Erfahrungsprozesse überschaubarer Gruppen und eher um die »Performance« von Institutionen und in Projektkonstellationen geht, weniger zielführend.

4.4.3 Fazit

In Deutschland wie in den Vergleichsländern wird von den Geförderten – je nach Höhe der Zuwendung – eine mehr oder weniger ausführliche Rechnungslegung gefordert. Dabei gibt es durchaus Bemühungen, die Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen (z.B. Verzicht auf Belegprüfung). Zusätzlich werden jedoch immer häufiger Sach- oder »Erfolgsberichte« erwartet; letztere sind allerdings von einer regulären »Evaluation« der Auswirkungen von Aktivitäten bzw. der Effizienz eingesetzter Mittel meist noch weit entfernt.

Hier könnte man den Beginn eines Zielkonflikts sehen, denn einerseits wird eine Vereinfachung bzw. Senkung der Kosten der Verwaltung von Fördermitteln sowohl bei den Zuwendungsgebern wie bei den Empfängern angestrebt, andererseits sind ein umfangreiches Controlling und mehr noch eine – vorzugsweise unabhängig erstellte – Wirkungskontrolle durchaus komplex, kostenträchtig und zudem gerade bei künstlerischen Projekten umstritten: Ist die Wirkung von Kunst tatsächlich »messbar« oder sollte sie es überhaupt sein? Es kommt hinzu, dass für die oft gewünschten quantifizierbaren Evaluationskriterien geeignete und wirklich aussagekräftige empirische Indikatoren weitgehend fehlen (weshalb dann meist nur auf unbefriedigende Daten wie etwa Nutzerzahlen abgehoben wird).

Zwischen den Extremen des »mäzenatischen Staats« und einer unter ökonomischen oder staatskulturellen Vorzeichen »verplanten Kultur« müssen neue, professionelle Ansätze gefunden werden die dem Gegenstand der Förderung, d.h. einer lebendigen Kunst- und Kulturentwicklung angemessen sind. Dafür gibt es vor allem in den Bereichen Soziokultur und kulturelle Bildung ermutigende Vorbilder.

75 Georg Peez: »Qualitative empirische Forschung in der Kunstpädagogik«, Hannover 2000

Teil C

Bewertung der Untersuchungsergebnisse und Vorschläge

1 Kulturpolitische Rahmenbedingungen als Hintergrund für vergleichende Bewertungen zur Kulturförderung

Der wohl bekannteste amerikanische Vertreter der vergleichenden kulturpolitischen Forschung, Mark D. Schuster, hat bei verschiedenen Gelegenheiten darauf hingewiesen, dass uns angesichts der in diesem Feld bislang verfügbaren, noch wenig oder überhaupt nicht standardisierten wissenschaftlichen Methoden, Instrumente und Quellen oft nichts anderes übrig bleibt, als ein »Kompromiss« (*Making compromises to make comparisons*) (Schuster 1987). Solange dieser immer bewusst bleibt, also nicht zum »faulen Kompromiss« wird, ist es in der Tat geboten, angesichts der Datenlage, methodologischer Probleme und vielfacher Mängel in der Vergleichbarkeit, auf die auch frühere Untersuchungen hingewiesen haben (etwa Feist u.a. 1998), sich einerseits ganz offen mit geeigneten Verfahren der Annäherung an komplexe Realitäten heranzutasten, andererseits aber auch zu versuchen, den Informationsstand und die Methoden in gemeinsamen europäischen Anstrengungen zu verbessern.

Dies ist seit Jahren eines der Hauptziele des Europäischen Instituts für vergleichende Kulturforschung (ERICarts), für das z.B. mit dem Internet-Compendium »Cultural Policies and Trends in Europe« (Council of Europe/ ERICarts 2000) schon manche Fortschritte verzeichnet werden können. Dies ist aber auch das Ziel weiterer, damit z.T. verknüpfter Initiativen, von denen Otto Hofecker in einem ergänzenden Papier zu seinem Länderprofil (Hofecker/A-LP, Anlage) mit dem LIKUS-Konzept für eine Harmonisierung von Daten zur Kulturförderung in Österreich und Europa eine näher vorstellt. Fast immer geht es hier um Fragen wie: Wie sind Statistiken und Indikatoren definiert, was lässt sich wirklich vergleichen, was könnte eventuell sogar »übertragbar« sein?

Die für das vorliegende Gutachten und seine Zielsetzung – eine Überprüfung von Verfahren und Kriterien der Kulturförderung in Deutschland vor dem Hintergrund auch ausländischer Erfahrungen – sicher wesentlichste Einschränkung liegt allerdings primär in einem anderen Umstand begründet, der sich nicht so leicht verfahrensmäßig aus der Welt schaffen lässt und sogar, nach übereinstimmender Meinung in der Politik und auch nach dem Wortlaut von Artikel 151 des Europäischen Unionsvertrags, überhaupt nicht zur Disposition stehen soll: die *kulturelle Vielfalt Europas*. Absatz 5 des EU-Vertrags lässt Beschlüsse über kulturelle Fördermaßnahmen der Europäischen Union, wenn überhaupt, dann nur »unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten« zu. Dies offenbart zunächst einen Konsens über die Relevanz unterschiedlicher, an die jeweilige Geschichte und Erfahrung angenäherte Verfahren und Politiken im Bereich der Kunst- und Kulturförderung. Zum anderen wird in Absatz 1 einmal mehr das Interesse an einer auch künftigen Wahrung der »nationalen und regionalen Vielfalt« in der Kultur(-politik) der europäischen Staaten

ausgesprochen, der sich das Gutachten natürlich verpflichtet weiß und die es bei seinen Darstellungen, vor allem bei vergleichenden Bewertungen, zu berücksichtigen hatte.

Damit diese Vielfalt – hier vor allem in Gestalt *kulturpolitischer Rahmenbedingungen und unterschiedlicher Förderpraktiken in den europäischen Staaten* – wenigstens ansatzweise sichtbar bleibt, wird dazu auf der folgenden Seite eine grobe Übersicht beigesteuert, die vielleicht auch anderen Vergleichen und Interpretationen nützen kann.

Tabelle12: Vergleich einiger wichtiger Faktoren der Kulturpolitik/-finanzierung ausgewählter Staaten in Europa*

Erläuterung: von ++ (= sehr stark entwickelt) über / (= durchschnittlich oder uneinheitlich) bis -- (= »unterentwickelt«)

Hinweis: In einzelnen, z.B. föderalistischen Ländern/Regionen sind z.T. mehrere dieser Indikatoren zutreffend

Vergleichskategorie	Vergleichsländer des Gutachtens					Weitere Länderbeispiele		
	Deutschland	Niederlande	Österreich	Schweiz	UK	Frankreich	Italien	Nord. Länder
1. Maßgebliche Rolle der Zentralregierung in der Kulturpolitik (= Kp)	-	++	+	-	/	++	/	meist ++
2. Autonomie regionaler Behörden in der Gestaltung ihrer Kp	++	-	+	++	+	-	/	- bis /
3. Agenturen/Arts Councils, die voll- oder teilautonom an der Kulturförderung mitwirken	/	+	--	+	+	-	/	++ (z.T. v. Regierung abhängig)
4. Starke Künstlerverbände / -Gewerkschaften (an der Entwicklung der Kp beteiligt)	/	+	+	/ bis +	+	+ (z.T. politisch zerstritten)	+ (z.T. politisch zerstritten)	++
5. Wichtige Rolle unabhängiger (kultureller) Stiftungen in der Kp und/oder Förderung	+	++	-	+	++	-	/ bis +	/ bis +
6. Beteiligung (unabhängiger) Forschungseinrichtungen an der Entwicklung der Kp	+	+ (z.T. von Regierung abhängig)	/ (früher +)	+	+	+	/	sehr uneinheitlich (++ bis -)
7. Schwerpunkt von Kp-Zielen/-Maßnahmen im Bereich »Kulturelle Vielfalt«	/ (mit Tendenz zu +)	+	/	/	+ (++ in einzelnen Städten)	-	-	/ bis +
8. Schwerpunkt von Kp-Zielen/-Maßnahmen im Bereich »Soziale Kohäsion«	- (mit Tendenz zu /)	+ bis ++	- (Ausnahme Wien)	/ (+ in einzelnen Städten)	+ (wie 7.)	/	-	Überwiegend +
9. Schwerpunkt v. Kp-Zielen/-Maßnahmen in der Sprach- und Publikationsförderung	-	/	+	+ bis ++ (4 Landessprachen!)	-	+ bis ++	-	meist ++
10. Stark ausgebautes öfftl. Bibliothekssystem (zentral und lokal/regional)	/ bis + (deutl. negat. Tendenz)	+	-	+	+	/	/ bis -	++
11. Stark ausgebautes öfftl. Sprech- u. Musiktheatersystem (zentral u. lokal/regional)	++	/	++	+	/ bis -	+	+	/ bis +
12. Stark ausgebautes System von Museen/Denkmalpflege (zentral und lokal/regional)	/ bis + (deutl. positive Tendenz)	+ (++) lokal)	+ bis ++	/	+ bis ++	+	++	+
13. Stark ausgebaute individuelle Künstlerförderung (zentral und lokal/regional)	+ (v.a. durch Kulturpreise)	+ (früher ++)	+	+	/ bis +	/ bis -	-	++
14. Regelungen z. Programmsteuerung in den Medien (z.B. Auslandsquotierungen)	-	/	-	/ bis +	-	++	--	-
15. Wichtige Rolle der Künste in der Entwicklung neuer Informationstechnologien	/ bis +	+	+ bis ++	/	/	+	-	/

(Vorläufige Darstellung nach einem Vortrag von A. J. Wiesand 2003, basierend u.a. auf Länderprofilen, »Creative Europe«, »Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe«, »Handbook of Cultural Affairs in Europe« und anderen Publikationen/Quellen von ERICarts und ZfKf)

Mit der in der vorstehenden, noch vorläufigen Darstellung einer nur für wenige Staaten zu skizzierenden Vielfalt der Förderschwerpunkte, kulturpolitischer Praxis und zukunftsorientierter Ambitionen in Europa soll nicht der Eindruck erweckt werden, vergleichende Bewertungen mit evtl. politischen Folgen wären generell unmöglich; im Gegenteil ist die Übersicht, auch in den Einzelbewertungen, als Angebot zur weiteren Diskussion gedacht.

Anders als offenbar in der Schweiz und in den Niederlanden – wo sich aber in allerjüngster Zeit (d.h. nach der Ermordung des Filmemachers van Gogh durch einen Islamisten im Herbst 2004) die »Diskussionskultur« auch zu Fragen des sozio-kulturellen Miteinanders unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen merklich belebt hat – sind in den anderen Vergleichsländern für dieses Gutachten bereits heute intensive *Debatten über die kulturelle Förderpraxis* an der Tagesordnung, die gelegentlich auch den Blick über den eigenen nationalen Tellerrand wagen. Zudem gibt es in allen hier thematisierten Ländern häufiger Berichte oder vergleichende Analysen, die sich mit mehr oder weniger erfolgreichen Umstrukturierungen kultureller Institutionen und anderen Reformprozessen beschäftigen (vgl. die Antworten auf Fragen 13-17 in den LP).

Die konsultierten Fachleute haben selbst auch eigene Einschätzungen dazu geliefert, ob sich die bisherigen Reformen im Kontext der *Implementierung von Konzepten des »New Public Management« (NPM) im Bereich der öffentlichen Kulturförderung* in positiver oder negativer Weise ausgewirkt haben. Sie greifen dabei auch einige Fragen der Enquete-Kommission auf; in der Übersicht zu Frage 13.3 des Erhebungsbogens auf der folgenden Seite sind solche Bewertungen stichwortartig zusammengefasst:

Diese Zusammenfassung zeigt, dass die anderswo z.T. schon länger erprobten NPM-Strategien im Sinne der Fragen der Enquete-Kommission durchaus einiges an Rationalität für sich verbuchen können. Allerdings kommt es durch die z.T. erhöhte (Finanz-)Autonomie und *Flexibilität* der einzelnen Kulturbetriebe und Förderagenturen auch leichter zu einem insgesamt weniger durchschaubaren, komplexeren Gesamtsystem der Kulturförderung, das zudem keineswegs durchgängig die oft erwarteten »Einsparpotentiale« generiert.

In diesem Zusammenhang wurde zwar mit dem Erhebungsbogen versucht, weitere Informationen zu den *Folgen von Sparmaßnahmen* für einzelne Kultureinrichtungen zu gewinnen (Frage 18 des Erhebungsbogens), doch blieben die Antworten darauf, soweit sie den Befragten überhaupt möglich waren, eher allgemein bzw. auf wenige Beispiele beschränkt. Die damit vor dem Hintergrund der öffentlichen Finanzkrise zugleich aufgeworfene Frage, was künftig zwingend zur »*kulturellen Substanz*« bzw. »*kulturellen Grundversorgung*« gehören und entsprechend verbindlich gefördert werden sollte (Frage 19), konnte deshalb keinen entscheidenden Erkenntnisgewinn beisteuern, weil diese Debatte in den meisten Vergleichsländern erst am Anfang stehen und geeignete Indikatoren für eine Bewertung noch kaum existieren. Hier bieten sich interessante Möglichkeiten für künftige vergleichende Untersuchungen an, in denen – ähnlich wie in der vor allem in Deutschland geführten Diskussion über Maßstäbe für Aufgabenerfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und auch vor dem Hintergrund der weitweiten GATS-Auseinandersetzung über den Abbau von Subventionen – geeignete Beurteilungskriterien noch gefunden werden müssen.⁷⁶

⁷⁶ S. hier auch die jüngsten Stellungnahmen des Deutschen Kulturrates.

Tabelle 13: Bewertung von Stärken/Schwächen bisheriger Reformansätze der Kulturförderung im Vergleich

<i>Auswirkungen auf:</i>	A. Veränderte Finanzierungsformen für Kulturangebote	B. Organisatorische Umstrukturierungen in Kultureinrichtungen
1. Innovations- und Modernisierungspotential, Kreativität (-sbereitschaft)	A: Selbst erwirtschaftete Mittel politisch wichtig, neue Partnerschaften bei der Projektrealisation; CH: Unverändert D: Selbsterwirtschaftete Mittel und Kofinanzierungen werden wichtiger NL: Verbessert (keine »Vollversorgung« mehr) UK: »Creativity of (finding) new funding sources«	A: Finanzierungsumstellungen oft Anstoß für organisatorischen Veränderungen; CH: Unverändert D: Größere Flexibilität erhöht Potential NL: Innovation eher ein Verwaltungsphänomen («Ständig neue Planungseinheiten»)
2. Erhöhte Planungssicherheit der geförderten Institutionen/Kulturträger	A: JA, auch verbindlichere Planungsarbeit; CH: JA, größer aber auch weniger flexibel; D: Planungssicherheit bei öffentl. Einrichtungen auf geringerem Niveau weiter gegeben; aber zunehmend fragile Finanzierungsstrukturen durch gemischte Finanzierungen NL: War früher größer, eher mehr Unsicherheit UK: Lotterieförderung – Mehr Geld, mehr Pleiten	A: Oft personelle Schwächung, mehr freie Mitarbeiter CH: JA, größer aber auch weniger schnell; D: Sicherheit nimmt generell ab NL: NEIN, Abhängigkeit von jeweiliger »Culturnota«
3. Realisierung von Einsparpotentialen (auch für neue Vorhaben)	A: Effizientere Mittelverwendung verringert <i>nicht</i> automatisch den Finanzbedarf. CH: Relevant, wenn Autonomie des Akteurs erhöht; D: Effizientere Mittelbewirtschaftung kann geringere Zuwendungen ausgleichen; auch: höhere Einnahmen durch Kofinanzierungen u. Eigeneinnahmen NL: KAUM, eher Diversifizierung der Mittel	A: Positiv, wenn allseits Flexibilität gegeben ist. CH: In den meisten Fällen unbestritten; D: Wie A und CH NL: Für Museen/Orchester einfacher (Personal) UK: Einsparungen <i>nicht</i> so hoch wie erwartet
4. Anreiz für die Einwerbung weiterer Mittel (Nutzerentgelte, Sponsoren etc.)	A: In der Regel schon, mehr Handlungsspielraum CH: Hoch D: Hoch bei Festbetragsfinanzierung NL: Unumgänglich, auch wg. staatlichen Auflagen UK: Keine »Bestrafung« für Mitteleinwerbung mehr	A: JA, Erschließung neuer Finanzquellen durch mehr Autonomie der Entscheidungsträger CH: Hoch, wenn Autonomie des Akteurs erhöht; D: Je nach Organisationsform unterschiedl. NL: Museen u. Orchestern als Stiftungen flexibler
5. Verbesserungen bei der Kostendeckung von Angeboten/Aktivitäten	A: Noch zu prüfen, ob primär durch »marktkonforme« Angebotsveränderungen bedingt; CH: Nötig wg. finanziellen Rahmenbedingungen D: Anreize zur Erhöhung der Eigenmittel verbessern Kostendeckungsgrad NL: Angestrebt u. verbessert, aber nicht Volldeckung UK: JA, aber Probleme der Museen d. freien Eintritt	A: Positiv, soweit die Betriebe davon etwas haben CH: Keine fundierte Aussage möglich D: Muss noch genauer untersucht werden NL: Outsourcing jetzt leichter möglich
6. Vermehrter oder differenzierter Zuspruch von Nutzern der Angebote	A: Sponsorenbindung ist stets auch Publikumsarbeit; CH: Keine fundierte Aussage möglich D: Zwang zur Erwirtschaftung von Eigenmitteln führt zu verstärkter Publikumsorientierung NL: JA, durch Aufführungen an verschiedenen Orten UK: Erfolgreiches Programm »New Audiences« (AC)	A: Identifizierung von Externen (Sponsoren etc.) mit neu strukturierten Kulturbetrieben wird erleichtert. D: Je nach Organisationsform und Bereitschaft zu "Marketing" unterschiedlich NL: Über mehr Festivals

Während sich die Fachleute in den Vergleichsländern bei Ihrer Bewertung darüber einig sind, dass eine »Privilegierung« bestimmter großer öffentlicher Kulturinstitute in der Förderung de facto gegeben und nach der Art der von ihnen zu erwartenden, vom Markt nicht ersetzbaren Leistungen wohl auch unvermeidbar ist («flagships«, »Leuchttürme«), sollte dies aber nach ihrer Einschätzung – gerade bei Budgetkürzungen in öffentlichen Haushalten – nicht die Entwicklung zu einem stärker *innovativen* und *zivilgesellschaftlich geprägten Kulturangebot* verhindern (vgl. Fragen 14 und 15 in den LP).

Zumindest teilweise könnten dafür möglicherweise Professionalisierungsprozesse und andere Veränderungen bei den *Vergabemechanismen* selbst sorgen, also bei den Auswahlgremien und -personen, die am »Ende« des Fördersystems letztlich die (Vor-) Entscheidungen treffen müssen. Allerdings gibt es hier, wie die Antworten auf Frage 16 in den Länderprofilen zeigen, wiederum keine Patentrezepte, da die jeweiligen kulturpolitischen Traditionen der Vergleichsländer doch recht unterschiedlich sind. Während z.B. *Direktvergaben* durch dafür qualifizierte Vertreter der Öffentlichen Hand bzw. das Management von Förderagenturen von manchen durchaus (vor allem wegen ihrer potentiellen Schnelligkeit) geschätzt werden, sehen andere Vorteile eher bei gemischten und anderen *Fachgremien*. *Kuratoren- und Intendantenmodelle* werden, soweit zeitlich begrenzt, gerade bei künstlerischen Entscheidungsprozessen zum Teil als durchaus interessantes, wenngleich bisher nur bei Theatern stärker verbreitetes Modell angesehen.

Dass es durch vermehrten *europäischen Austausch von Erfahrungen* und durch eine qualifiziertere Beratungspraxis der Kulturpolitik über – vorzugsweise vom Staat oder dominierenden wirtschaftlichen Interessen unabhängige – *Beratungsgremien und Einrichtungen der Kulturforschung* zu einer Weiterentwicklung oder Optimierung von Reformprozessen und zu einer Stabilisierung des öffentlichen kulturellen Engagements kommen sollte, ist dagegen für die befragten Fachleute unstrittig (vgl. u.a. die Antworten der Länderprofile zu Frage 20). Gerade in einem Prozess wirtschaftlicher Globalisierung, der oft kaum mehr politisch zu kontrollieren ist, könnte die Besinnung auf kulturelle Stärken und Entwicklungspotentiale auf örtlich-regionaler, nationaler und europäischer Ebene ein wichtiges Gegengewicht, eine identitätsbildende Kraft darstellen.

Was dabei gerade aufgrund der europäischen Erfahrungen beachtet werden sollte, hat der frühere tschechische Präsident Vaclav Havel soeben in einem Zeitungsbeitrag (Vacal Havel: »Europa muss der Welt ein Beispiel geben«, Die Welt 17.11.2004) formuliert. Nach seiner Auffassung »ist es – genau wie während der kommunistischen Ära – erforderlich, dass wir das Vertrauen an die Bedeutung alternativer Zentren des Denkens und des staatsbürgerlichen Engagements nicht verlieren. Wir dürfen uns nicht manipulieren lassen zu glauben, dass Versuche, die 'etablierte' Ordnung und 'objektive' Gesetze zu verändern, sinnlos sind. Wir müssen versuchen, eine globale Zivilgesellschaft zu errichten, und wir müssen darauf bestehen, dass die Politik nicht allein eine Technologie der Macht sein darf, sondern eine moralische Dimension haben muss.«

2 Bewertungen und Vorschläge

2.1 Zukunftsfähige Förder- und Finanzierungsformen

Öffentliche Kulturförderung im engeren Sinne findet hauptsächlich in drei Grundformen statt: 1) der Förderung durch den Unterhalt von Institutionen, 2) durch die Bereitstellung von Infrastruktur und 3) durch Zuwendungen für zeitlich befristete Projekte und in Form individueller Künstlerförderung. Hinzu kommt als weitere direkte Förderform der Unterhalt beziehungsweise die finanzielle Unterstützung für künstlerisch-kulturelle Aus- und Fortbildung sowie die indirekte Förderung durch die Gestaltung kulturfreundlicher gesetzlicher Rahmenbedingungen. Gegenstand der hier vorgelegten Studie waren die drei erstgenannten Förderformen (*direkte* Kulturförderung), wobei das Schwergewicht auf der Projektförderung sowie der »quasi-institutionellen« Förderung von Kultur- und Kunstangeboten in zivilgesellschaftlicher Trägerschaft lag.

Alle diese Förderformen haben ihre jeweils eigene Bedeutung und haben sich für die jeweiligen Sparten, Bereiche und Einrichtungen, in denen sie vornehmlich angewandt werden, weitgehend bewährt. Von daher wäre es unsinnig, allgemein die ein oder andere Förderform besonders zu empfehlen und andere eher zurück zu drängen, etwa im Sinne: Institutionelle Förderung ist besser, Projektförderung schlechter – beziehungsweise umgekehrt; oder: Die öffentliche Hand sollte vor allem die kulturelle Infrastruktur zur Verfügung stellen und die Förderung des laufenden Betriebs zurückfahren. Mit solchen scheinbar »einfachen« Empfehlungen wäre niemandem gedient.

Gleichwohl ist es sinnvoll und notwendig, die Vor- und Nachteile der jeweiligen Förderformen für die einzelnen Sparten und kulturell-künstlerischen Akteure / Aktivitäten von Zeit zu Zeit zu überdenken, ihre Sinnhaftigkeit angesichts veränderter Entwicklungen zu überprüfen, um sie gegebenenfalls zu verändern oder auszuwechseln. Die jeweiligen Vor- und Nachteile liegen auf der Hand.

Bei der *institutionellen Förderung* ist für die geförderte Einrichtung eine Kontinuität der Arbeit und eine relative Planungssicherheit gegeben, und die dort beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben in der Regel ein verhältnismäßig sicheres Beschäftigungsverhältnis. Diese kontinuierliche Absicherung der Einrichtung bringt in den allermeisten Fällen auch eine Kontinuität und Solidität des kulturellen Angebotes hervor. Nachteilig ist dagegen, dass die institutionelle Förderung viel Geld kostet und bis auf wenige Ausnahmen immer an dieselben Einrichtungen geht, die sich selbst – wenn überhaupt – nur sehr zögerlich verändern. Entsprechend geht das kulturelle Angebot in vielen Fällen auch nur sehr gemächlich auf veränderte kulturelle Bedürfnisse und gewandelte gesellschaftliche Situationen ein. Die Gefahr einer Erstarrung in alten Strukturen, Ideen und Arbeitsweisen ist nicht von der Hand zu weisen. Das viele Geld, das durch diese institutionelle Förderung gebunden ist, fehlt vor allem in Zeiten finanzieller Engpässe vielfach für neue innovative kulturelle Ideen, Projekte und Vorhaben.

Die zeitlich, in der Regel auf ein Haushaltsjahr, *befristete Förderung* hat den Vorteil, dass sie flexibel und leicht an veränderte Anforderungen anpassbar ist. Das hat gleichzeitig den Vorzug, dass Kulturpolitik und Kulturfördergremien hiermit ein viel stärkeres Gestaltungsinstrument haben als es mit der institutionellen Förderung möglich ist. Die Nachteile sind genauso offensichtlich: eingeschränkte Kontinuität, Kurzatmigkeit bei der Planung und Umsetzung, Verzögerungen durch jährlich neue Beantragungen, keine

beziehungsweise kaum Bündelungseffekte. Größere und längerfristig angelegte Vorhaben können selten realisiert werden, und entsprechend wenig nachhaltig ist oft die Wirkung. Hinzu kommt, dass die in die Projekte involvierten Akteure häufig in sehr prekären Arbeitsverhältnissen mit geringerer sozialer Absicherung tätig sind, was längerfristig unter anderem zu einem Motivationsverlust und zu häufigen Wechseln führt.

Neben der institutionellen und projektbezogenen Förderung gibt es andere Förderformen, die einige der oben genannten Nachteile kompensieren, aber selbst wiederum andere Schwächen haben beziehungsweise nicht die gleichen Stärken besitzen wie die beiden verbreitetsten Förderinstrumentarien.

Die Zurverfügungstellung von kultureller Infrastruktur, zum Beispiel in Form von Theaterhäusern, von Orten der Kunstproduktion, von Ateliers etc., ohne immer gleich ganze Einrichtungen inklusive fest angestelltem Personal zu fördern oder zu beantragen, kann in manchen Bereichen eine Alternative zu herkömmlichen institutionellen oder Projektförderungen sein. Die Konzeptions- oder Optionsförderung, wie sie beispielsweise bei der Förderung des Freien Theaters in Deutschland angewandt wird oder für die niederländische Kulturförderung kennzeichnend ist, wäre eine andere Alternative. Hier wird für eine bestimmte Zeit, etwa für drei bis fünf Jahre, auf der Grundlage einer konzeptionellen Planung eine Förderung vergeben, die nach Überprüfung der Arbeit in dieser Zeit und der Vorlage eines neuen Konzeptes für einen weiteren Zeitraum verlängert werden kann, oder auch nicht. Flexibilität und Kontinuität stehen hier in einer besseren Relation zueinander als bei der kurzzeitigen Projekt- oder der eher unflexiblen institutionellen Förderung. Auch dieses Förderinstrumentarium ist nicht generell und flächendeckend anwendbar, aber zumindest kann es in einigen Feldern, Einrichtungen und Vorhaben eine bessere Struktur hervorbringen als die bisher gängige Förderungspraxis.

Über diese Beispiele hinaus gibt es weitere, spezialisierte Förderformen, die sich in einzelnen Bereichen bewährt haben, wie beispielsweise in der freien Theaterförderung die Veranstaltungs-, Gastspiel- und zuschauerbezogene Förderung, die darauf geprüft werden sollten, ob sie auch in anderen kulturellen Feldern sinnvoll eingesetzt werden können. Das trifft auch auf neuere Überlegungen wie Kulturgutscheine zu, die zumindest nicht von vornherein abgelehnt werden sollten, weil es damit noch kaum Erfahrungen gibt.

Es kann nicht darum gehen, *ein* Idealmodell der Förderformen und Förderinstrumentarien zu entwickeln, dafür sind die Bedingungen zu unterschiedlich. Aber es ist sinnvoll, die bisherigen Förderstrukturen in allen Bereichen und für alle Einrichtungen daraufhin zu überprüfen – und das von Zeit zu Zeit auch zu wiederholen –, ob nicht neue Wege und Strukturen der Förderung angebracht sind und bessere Angebote hervorbringen würden sowie zu einem effizienteren Mitteleinsatz führen könnten. Sinnvoll ist dabei besonders, auf eine Mischung der jeweiligen Förderformen Wert zu legen und keine Fördermonokultur für eine Sparte oder einen Einrichtungstyp hervorzubringen.

Eine solche stärkere Mischung unterschiedlicher Förderformen steht in Zusammenhang mit der kulturpolitischen Notwendigkeit, das Denken in Säulen, Sparten und Haushaltstiteln zu überwinden und stärker von der Kulturlandschaft als Ganzer auszugehen. Die vielfältige Landschaft kultureller Einrichtungen und Projekte und die vielgestaltigen Einrichtungsarten innerhalb der Sparten sollten der Ausgangspunkt der Förderpolitik sein, um ein stärker an Bedürfnissen und Bedarfen orientiertes Kulturangebot zu entwickeln und eine stärkere Kooperation, Mischung und Austausch zu befördern. Eine

veränderte Förderpolitik, die bisherige Denkraster überwindet und in Themenfeldern, Zielen und Aufgaben denkt, kann erheblich dazu beitragen, neue künstlerische Produktionsweisen und innovative kulturelle Ansätze voranzubringen.

In sehr weitreichender Weise wird das gegenwärtig in Bremen mit dem »Masterplan für die Kulturförderung 2004 bis 2010« versucht, auf den in der vorliegenden Studie hingewiesen wurde. Auch wenn es sich hierbei noch um eher allgemeine konzeptionelle Überlegungen handelt, wird damit eine neue Denkweise einer zukünftigen Förderpolitik sichtbar. Dass ein solches »radikales« Umdenken praktisch schwer umzusetzen sein und auf viele Hindernisse stoßen wird, spricht nicht gegen, den Versuch, wieder stärker konzeptionell von Zielen und Aufgaben her zu denken. Das gilt heute vielfach als unpraktisch und wenig zeitgemäß, wo doch ganz konkrete Probleme, vor allem der Finanzierung, auf den Nägeln brennen. Aber gerade weil die gegenwärtige finanzielle Situation der Kulturpolitik so prekär ist und manches Erreichte zur Disposition steht, ist eine perspektivisch-konzeptionelle Diskussion über Inhalte und Ziele der Kulturförderung notwendig und wird – wie gezeigt – auch verstärkt praktiziert.

Gemeinsame Ausgangspunkt dieser verschiedenen Ansätze ist das Denken in kultur- und gesellschaftspolitischen Zusammenhängen. Im Sinne eines »strategischen Kulturmanagements« (Klein 2004) werden die künstlerisch-kulturellen, organisatorisch-strukturellen und finanziell-förderpolitischen Aspekte kultureller Aktivitäten in einer »zukunftsfähigen Kulturorganisation« eng aufeinander bezogen.

Eine solche Selbstvergewisserung und mögliche Neubestimmung der Ziele kulturpolitischer Förderung im Rahmen einer allgemeinen kulturpolitischen Neuorientierung und deren professionelle Handhabung sind die wichtigsten Voraussetzung einer überprüfaren Kulturförderung. Auf dieser Grundlage können begründete Förderkriterien, sachgemäße Verfahren und rationale Förderstrukturen entwickelt werden. Sie sind die Voraussetzung für eine Überprüfung der Förderung im Sinne einer kulturpolitischen Evaluation, die die konkrete Durchführung der geförderten Maßnahme oder Einrichtung nicht allein am Haushaltsrecht, sondern an den mit der Förderung verfolgten Zielen überprüft, um daraus gegebenenfalls förderpolitische Konsequenzen folgen zu lassen, wie etwa bei der erwähnten »Evaluation der Kulturförderung in Schleswig-Holstein«.

Eine regelmäßige Evaluation, Wirksamkeitsdialoge wie bei der Jugendkulturpolitik in Nordrhein-Westfalen und ein Zuwendungscontrolling, das bei der Kulturförderung in Deutschland noch in den Kinderschuhen steckt, sowie regelmäßige öffentlich zugängliche Kulturberichte der fördernden Institutionen an die kulturpolitischen Instanzen sind zentrale Formen der Überprüfung der Förderung.

Eine zeitgemäße und zukunftsfähige Kulturförderung ist eine, die den dritten Pfad beschreitet, wobei die Ziele und Inhalte nicht immer verändert, aber laufend überprüft und reflektiert werden müssen.

Damit sind einige Voraussetzungen und Instrumente der Kulturförderung benannt. Vorschläge zum Verfahren der angesiedelt sind, werden in den folgenden Abschnitten skizziert.

2.2 *Objektive und transparente Förderungskriterien und Autonomie der Förderungsinstanzen*

Das vorliegende Gutachten solle die »objektiven und transparenten Förderkriterien staatlicher Kulturfinanzierung« im Kontext der öffentlichen Kulturpolitikorganisation untersuchen. Im Vertrag ist ferner festgelegt, dass dabei »befristete Förderungen und Projektförderungen« einen Schwerpunkt bilden sollen. Diese Aufgabendefinition reflektiert den Bedeutungsgewinn der Projektförderung im Kontext der öffentlichen Kulturpolitik, die sowohl innerhalb der staatlichen Verwaltung als auch in »staatlich finanzierten Förderinstrumenten« in den vergangenen zwei Jahrzehnten vermehrt eingesetzt worden ist. Ausschlaggebend war dafür das reformpolitische Motiv, die Institutionen der Produktion und Vermittlung von Kunst und Kultur durch zeitlich befristete Experimente und Modellversuche mit neuen Impulsen zu versehen. Der Modus Projektförderung verstand sich insofern als Beitrag zur Modernisierung und Demokratisierung der öffentlichen Kulturförderung.⁷⁷ Ob diese Wirkungen tatsächlich eingetreten sind, ist bisher nicht systematisch untersucht worden, wengleich es – erfahrungsgestützt – plausible Argumente dafür gibt. Insofern ist der Auftrag des Gesetzgebers an die Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland« auch als Aufforderung zur »nachholenden« Wirkungsanalyse der o.g. Modernisierungsabsicht zu verstehen.⁷⁸

Die zentrale Bedeutung, die den »objektiven und transparenten Förderkriterien« beigemessen wird, verweist dabei auf den legitimen Anspruch des Parlaments, in Erfahrung zu bringen, ob z.B. bei der steuerfinanzierten Projektförderung das öffentliche Interesse gewahrt ist und die Standards der Vergabepaxis eingehalten werden, auf die der Staat aufgrund seiner durch die Verfassung vorgegebene »Ingerenzpflicht« zu achten hat. Dabei geht es um Fragen der Qualität des Vergabeverfahrens und der Regeln der Entscheidungsfindung im Prozess der Vergabe. Kulturförderung hat insofern eine Außendimension, weil sie sich an Dritte wendet und ein öffentlicher Vorgang ist, und eine Binnendimension, mit der die interne Verwaltungs- und Prozessorganisation gemeint ist. Die eine Dimension ist von der anderen nicht zu trennen. Deshalb müssen beide in den Blick genommen werden, wenn es um »objektive und transparente Förderkriterien« geht. Anders gesagt: Es geht um die Maßstäbe, die an eine rationale öffentliche Förderpolitik angelegt werden sollten, und es geht um die Kriterien, die diese Dritten gegenüber geltend macht. Im vorliegenden Zusammenhang sollen letztere den Schwerpunkt bilden. Dennoch soll auch die Innen-/Außenproblematik thematisiert werden.

Qualitäten des Vergabeverfahrens

Das Ziel öffentlicher Kulturförderung ist die Unterstützung von Künstlerinnen und Künstlern, die Optimierung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen, die Sicherung und Bewahrung des kulturellen Erbes, die kulturelle Bildung und Vermittlung etc. Sie orientiert also auf die Herstellung eines Ergebnisses, dessen Qualität der Maßstab für die Qualität der Förderung ist. Andererseits ist Kulturförderung als öffentlicher Vorgang – wie gezeigt –

77 Von Demokratisierung kann in diesem Zusammenhang u.a. deshalb gesprochen werden, weil viele Förderverfahren in »staatlich finanzierten Förderinstrumenten« Beteiligungsoptionen eröffnen (z.B. über Beiräte und Jurys, aber auch durch die demokratische Konstitution der Trägerorganisationen).

78 Aufgrund der Tatsache, dass dieser Anspruch mit der vorliegenden Expertise nur unvollständig gelingen kann, bleibt die formulierte Aufgabe auch weiterhin ein Desiderat.

an Standards gebunden, die für staatliches Handeln in der demokratischen Gesellschaft insgesamt gelten, wie z.B. das Legalitätsprinzip, das Neutralitätsgebot, die Informations- und Berichtspflicht, das Wirtschaftlichkeitsgebot etc. Diese Situation begründet einen Zielkonflikt bzw. eine schwierige Ausgangslage, insofern öffentliche Kulturförderung nicht nur an ihren Ergebnissen zu messen ist, sondern auch an der Rationalität und Qualität des Verfahrens. Wodurch sollte sich dieses auszeichnen? Ohne Anspruch auf Vollständigkeit können sechs Kriterien genannt werden: *Zugänglichkeit, Transparenz, Öffentlichkeit, Fachlichkeit, Rationalität und Reflexivität*.

Zugänglichkeit ist eine Bedingung für die Legitimität öffentlicher Förderungspolitik. Sobald es eine von wem auch immer verantwortete Offerte gibt, öffentliche Mittel an KünstlerInnen, kulturelle Initiativen oder Einrichtungen zu vergeben, haben prinzipiell alle Adressaten, die dafür in Frage kommen, einen Anspruch darauf, sich darum bewerben zu können. Es muss gewährleistet sein, dass die Interessenten sich schnell und unaufwendig über die Zugangsvoraussetzungen informieren können. Der Weg der öffentlichen Ausschreibung ist dafür ein gutes Mittel, das jedoch nur dann eingesetzt werden sollte, wenn die Summe der zu vergebenden Mittel dies rechtfertigt.⁷⁹ Wichtig ist ferner, dass die Zugangsvoraussetzungen klar und nachvollziehbar formuliert sind. Insbesondere sollte deutlich werden, wer die konkreten Adressaten sind. Unsere Recherchen haben gezeigt, dass dieses Kriterium in »staatlich finanzierten Förderinstrumenten« vielfach erfüllt ist. Dank des Internets und der oft sehr übersichtlichen homepages der Fördereinrichtungen ist es um deren Zugänglichkeit heute sehr viel besser bestellt. Bemerkenswert ist jedoch, dass die staatlichen Behörden (z.B. Ministerien) sich in dieser Hinsicht sehr viel schwerer tun und erkennbar einen Nachholbedarf haben.

Die Zugänglichkeit eines Förderangebotes ist auch eine Frage der *Transparenz* und umgekehrt. Transparenz meint jedoch mehr. Sie ist nicht nur ein nach außen (Adressaten, Öffentlichkeit) gerichtetes Bemühen, sondern sollte auch die innere Organisationskultur kennzeichnen. Gemeint ist damit z.B., dass nach außen und innen deutlich gemacht wird, wofür es der Einrichtung geht, welche Ziele sie verfolgt, welche Grundsätze sie ihrer Förderpolitik zu Grunde legt und nach welchen Richtlinien und Kriterien sie fördert. Mit Information allein ist es jedoch nicht getan. Auch die Entscheidungsverfahren sollten transparent und allen Beteiligten einsichtig sein – auch den Antragstellern. Nachvollziehbarkeit der Förderentscheidungen bedeutet dabei nicht, dass das subjektive Qualitätsurteil keinen Raum mehr hätte, sondern lediglich, dass das Verfahren der Entscheidungsfindung klar geregelt ist. Das fängt bei der ersten Begutachtung der Anträge und der Vorauswahl an und hört da auf, wie die Entscheidung getroffen (z.B. im Konsens, per Mehrheitsbeschluss, nach einem Punkteverfahren), ggf. begründet und bekannt gegeben wird.

Staatliche und auch nichtstaatliche Fördereinrichtungen gelten gemeinhin als »publikumsscheu«. Dies hat seinen Grund in dem immer noch verbreiteten staatsmäzenatischem Selbstverständnis vieler öffentlicher Stiftungen. Kulturförderung mit öffentlichen Mitteln ist jedoch kein karitatives Handeln, sondern ist gebunden an ein

79 Fördereinrichtungen sind auch verantwortlich für die Wirkungen, die ihre Annoncen in der Öffentlichkeit erzielen. Wenn nur wenig Mittel zur Verfügung stehen, sollten sie nicht zu große Erwartungen wecken. Angebot und aktivierte Nachfrage sollten auch hier in einem sinnvollen Verhältnis stehen.

öffentliches kulturpolitisches Interesse. Deshalb hat die *Öffentlichkeit* einen Anspruch darauf, darüber informiert zu werden, wer von den Mitteln der »Förderinstrumente« profitiert, welche Ziele sie sich setzen oder welche neuen Programme aufgelegt werden. Je mehr Bedeutung diese Einrichtungen in der Kulturpolitik gewinnen, um so mehr sollten sie sich als neue Akteure zu erkennen geben und mehr Dialog- und Diskursbereitschaft zeigen.⁸⁰ Andererseits ist die öffentliche Zurückhaltung vieler fördernder Einrichtungen auch erklärlich, weil die i.d.R. kleinen Geschäftsstellen die Folgen einer entwickelten Öffentlichkeitsarbeit (z.B. viele Anfragen, viele Anträge etc.) gar nicht bewältigen könnten. Insofern kann die demokratiepolitisch wünschenswerte Offenheit auch zu einem Problem in der operativen Geschäftsführung führen und zu hohe Verwaltungskosten begründen.⁸¹

Das vierte Kriterium ist *Fachlichkeit* und soll darauf verweisen, dass eine sachgerechte Förderpolitik nicht allein in das Ermessen der in den »staatlichen Förderinstrumenten« oder Behörden tätigen Vorstände und MitarbeiterInnen liegen sollte, auch wenn diese fachlich qualifiziert sein mögen. Angemessener wäre es, was zumindest in den Förderereinrichtungen in der Regel auch praktiziert wird, externen (künstlerischen) Sachverstand entweder über Beiräte/Jurys in den Entscheidungsprozess organisatorisch und verfahrenstechnisch zu inkorporieren oder in Form von Gutachten oder Expertisen einzuholen, um den Ermessensspielraum der Akteure gering zu halten. Ferner sollte Wert darauf gelegt werden, dass die Struktur und der Status der Fachbeiräte so beschaffen sind, dass die ExpertInnen tatsächlich auch Einfluss ausüben können. Die meisten öffentlichen Fördereinrichtungen verfügen heute über Jurys, deren Empfehlungen zumindest eine starke Bindungswirkung haben. Viele haben die Entscheidungskompetenz sogar in die Hände dieser Gremien gelegt.

Dass ein Entscheidungsprozess *rational* sein soll, scheint eine Selbstverständlichkeit zu sein, tatsächlich liegt genau darin eine große Herausforderung. Wieviel Fördereinrichtungen und auch staatliche Behörden verfügen über formulierte Verabredungen, wie z.B. sich Beiratsmitglieder verhalten sollen, wenn sie befangen sind? Wo gibt es ein Rotationsprinzip, das dafür sorgt, dass keine Beratungserbhöfe entstehen? Gibt es eine Geschäftsordnung für die Arbeit der Beiräte? Existiert ein Verhaltenskodex, in dem die wichtigsten Regeln zusammen gefasst sind? Rationalität ist ein schwieriger Begriff, wenn es um Fragen der Kunst- und Kulturförderung geht, weil die Plausibilität der Aufgabe an sich unhinterfragte Gültigkeit und Sinnhaftigkeit beansprucht, die niemand ernsthaft bezweifelt, und weil Kunst als etwas in hohem Maße Subjektives, der Rationalität

80 Die Bereitschaft dies zu tun, wird nicht zuletzt an der Förderpolitik und Öffentlichkeitsarbeit der Kulturstiftung des Bundes erkennbar, in deren in fünfzehntausender Auflage erscheinenden Zeitung sich nicht nur Projektbeschreibungen und -listen befinden, sondern auch programmatische und theoretische Beiträge, die die Förderphilosophie kommunizieren.

81 Es ist leicht einsichtig, dass die Möglichkeiten der Kulturstiftung des Bundes mit einem Finanzvolumen von ca. 38 Mio. Euro p.a. nicht übertragbar sind auf andere, mit weniger Mitteln ausgestattete Förderinstrumente. Dennoch könnten sich auch viele von diesen Einrichtungen kommunikativer zeigen. Eine interaktive Förderpolitik, die sich auszeichnet durch Information, Beratungsaktivitäten und Kommunikation, ist nicht nur eine Frage des Budgets, sondern auch der förderpolitischen Haltung. Allerdings sind manchen Fördereinrichtungen auch die Hände gebunden, weil ihnen vom »Geld- oder Auftraggeber« auferlegt wird, nur einen bestimmten Prozentsatz (z.B. 10 – 15%) für so genannte Verwaltungs- oder Overheadkosten zu verwenden, was dann häufig dazu führt, dass keine ausreichenden Mittel mehr für Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung stehen.

nur schwer Zugängliches gilt. So sehr dies zutreffen mag, so sehr ist darauf Wert zu legen, dass der Entscheidungsprozess so gestaltet ist, dass er intersubjektiv überprüfbaren Regeln folgt.⁸²

Schließlich sollte *Reflexivität* ein Kriterium sein, dass an eine moderne Förderpolitik anzulegen ist. Je mehr Projektförderung ein Bestandteil der öffentlichen Kulturpolitik wird, um so mehr ist sie eingebettet in deren Begründungs- und Legitimationszusammenhang. Je nach der Art von Projekten – in sozio-kulturellen Kontexten sicher eher als in künstlerischen – muss sie sich fragen (lassen), ob sie intendierte Wirkungen auch erzielt. Dies spricht nicht nur für Wirkungskontrollen mit Blick auf die geförderten Projekte, sondern auch für Evaluationen der eigenen Förderpolitik. Das fängt an bei der Frage, ob die formulierten Kriterien (s.u.) auch tatsächlich angelegt werden, und endet bei Untersuchungen durch externe Experten. Unterhalb dieser Ebene wäre es schon ein Fortschritt, wenn die Jahresberichte, die es erfreulicher Weise in vielen Einrichtungen gibt, nicht nur als Instrument der Öffentlichkeitsarbeit verstanden würden, sondern auch als eine Chance, der (selbst)kritischen Berichterstattung, in der auch Schwierigkeiten, neue Pläne und Perspektiven kommuniziert werden.

Kriterien der Entscheidungsfindung

Was sind »objektive und transparente« Kriterien, wie könnten sie beschaffen sein und welche Bedeutung haben sie in der Projektförderung und im Entscheidungsprozess? Über die Relevanz sind, auch anhand ausländischer Beispiele, bereits Aussagen gemacht worden, insoweit festgestellt wurde, dass Kriterien die Qualität und Rationalität des Förderverfahrens nach innen und außen erhöhen können. Sie können also eine Hilfe sowohl für die Entscheidungskultur als auch im Kommunikationsprozess mit den Förderadressaten sein, und dies um so mehr, je objektiver und transparenter sie sind. Welche Bedingungen müssen Kriterien aber erfüllen, um diese Qualität zu haben? Sie müssen *formuliert* sein, um überhaupt als Maßstäbe erkannt zu werden. Sie müssen *nachvollziehbar*, also plausibel sein und sie müssen *überprüfbar* sein. Der Auftraggeber hat in der Leistungsbeschreibung bereits erkennen lassen, dass diese Bedingungen nicht erfüllt sein können, wenn es um die Bewertung einer künstlerischen Leistung geht. Qualitätsurteile in ästhetischen Fragen sind immer unscharf und relativ, resultieren aus subjektiven Interpretationen und haben eine »inhärent normative Dimension«. Deshalb spricht Zembylas (2004, S. 29) in diesem Zusammenhang auch von der »Irrtumsanfälligkeit jedes Objektivierungsverfahrens«. Objektive und transparente Kriterien sind deshalb vor allem notwendig, um das Verfahren der Entscheidung zu qualifizieren, nicht unbedingt die Entscheidung selbst, auch wenn erwartet werden kann, dass ein rationales Verfahren auch gute Entscheidungen hervorbringt.

Diese Argumentation wird um so mehr plausibel, wenn bedacht wird, worum es in den Förderentscheidungen konkret geht. Bei dem Ankauf von Kunstwerken mag der Wert des Gegenstands durch Gutachten oder Expertisen noch bestimmbar sein, aber darum geht

82 Zembylas (2004, S. 34 u. 38) spricht sich sogar dafür aus, dass die Beiratssitzungen öffentlich abgehalten werden, um Transparenz zu gewährleisten. Ob dies jedoch im Sinne der Aufgabe, Kunst und Kultur zu fördern, wirklich sachgerecht ist bzw. dann nicht das Verfahren über den Inhalt triumphiert, ist zumindest fragwürdig.

es in der Projektförderung in der Regel nicht. Meistens wird dort über Vorhaben befunden, die erst in der Zukunft stattfinden und zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung erst als Ideenskizze oder Konzeption vorliegen. Bewertet wird also nicht Kunst oder ein künstlerischer, kulturpädagogischer oder soziokultureller Prozess, sondern deren Idee und Planung, die in Form eines Antrags vorgetragen werden. Grundlage der Entscheidung ist also nicht die Anschauung und Beurteilung des Ergebnisses, sondern eine Papiervorlage, die ergänzt wird um Dokumentationen der bisherigen Arbeit, Referenzen etc. Deshalb müssen also auch die Bewertungskriterien so beschaffen sein, dass sie sich darauf beziehen, also z.B. auf die Originalität und Aktualität der Idee, die Plausibilität der Konzeption, die Singularität und Modellhaftigkeit des Vorhabens etc. Ob diese Qualitäten tatsächlich umgesetzt werden, kann bei der Entscheidung nicht als gegeben vorausgesetzt werden. Ein Risiko und damit eine Irrtumswahrscheinlichkeit bleiben bestehen.

In der vorliegenden Studie ist eine Fülle von Kriterien beschrieben worden, die im Rahmen der Recherche identifiziert werden konnten (s. Kap. 4.3). Dabei wurde unterschieden zwischen formalen und inhaltlichen Kriterien, die bei der Begutachtung von Projektvorhaben berücksichtigt werden können. »Objektiv und transparent« sind dabei vor allem die formalen Maßstäbe, während die inhaltlichen Merkmale der Interpretation und damit dem Ermessen einen größeren Spielraum lassen. Gleichwohl sind sie für den Entscheidungsprozess in aller Regel bedeutsamer. Der Umstand, dass Kriterien wie Nachhaltigkeit, Modellhaftigkeit, Innovation nicht im strengen Sinn objektivierbar und überprüfbar sind, begründet keineswegs ihre Irrelevanz. Allein die Tatsache, dass inhaltliche Ansprüche formuliert werden, und den beteiligten Akteuren sowohl bekannt sind als auch von ihnen ernst genommen werden, qualifiziert das förderungspolitische Verfahren im Sinne größerer Transparenz gegenüber den Adressaten als auch den diskursiven Prozess der Entscheidungsfindung. Wenn es dann noch gelingt, Verfahren der Selbstkontrolle in den Entscheidungsprozess einzubauen bzw. die Fördermittelempfänger dazu anzuhalten, ihre Arbeit unter dem Gesichtspunkt der Wirkungskontrolle selbst zu evaluieren, ist hinsichtlich der Rationalität und Funktionalität der Projektförderung schon viel erreicht.⁸³ Diese Formen der Reflexivität und Selbstkontrolle in der Projektmittelvergabe sind jedoch in der gegenwärtigen Praxis eher die Ausnahme und stehen methodisch noch am Anfang, zumal auch der Auslandsvergleich hier gewisse Gefahren aufgezeigt hat, die sich aus einem allzu engen Verständnis von intendierten »Wirkungen« oder aus einer weitreichenden (und zudem für die Empfänger von Fördermitteln verbindlichen) staatlichen »Programmierung« unter gesellschaftspolitischen Vorzeichen ergeben können. Die differenzierte Einschätzung der Expertin für die niederländische Kunstförderung kann hier *pars pro toto* zitiert werden:

»Die Kriterien, die innerhalb der ›Cultuurnota‹ angegeben werden, sind meist konkret, da entweder auf die gesellschaftspolitische Relevanz, die geographische Verteilung, die Verbesserung der Konservierung und Bestandsaufnahme der Denkmäler, die

83 Verwiesen sei an dieser Stelle noch einmal auf die LAG Soziokultur in Niedersachsen, die eine Selbstevaluation für die geförderten Projektträger verbindlich gemacht hat (s. dazu die Informationen für Antragsteller im Anhang). Sie erwartet keine aufwendigen Dokumentationen, sondern eine selbst durchgeführte Erfolgskontrolle und gibt dafür konkrete Anregungen vor. Auf diese Weise schärft sie das Bewusstsein ihrer Adressaten («Kunden») für die Qualität der eigenen »Produkte« und deren Wirkungen.

Zugänglichkeit der Archive, die Modernisierung der Bibliotheken, die Verbreitung der E-Kultur etc. eingegangen wird. Im Hinblick auf die nl Gesellschaft sind die Verbesserungsvorschläge sehr präzise, es fehlt jedoch eine größere Weitsicht, was die Autonomie der Kunst angeht. Bei der pragmatischen Angehensweise, die für die NL symptomatisch ist und die mit dem größtenteils pragmatischen Umgang mit Kunstäußerungen in der Gesellschaft übereinstimmt, wird von der Kulturpolitik vergessen, dass es auch einen anderen Umgang mit Kunst geben kann. Die totale Einbindung der Kultur in das gesellschaftliche Leben und ihre Überpräsenz machen das Leben zwar bunt, doch sollte man einen elitären Umgang mit Kunst, nämlich Kunst als besonderes Denkmodell und als intellektuellen Kommentar auch zulassen. Dass Kunst für alle da sein soll und für alle zugänglich ist, stellt an die niederländische Kunst den Anspruch, dass alle sie mögen sollen und dass sie unterhaltsam und sozialverträglich sein soll. Die niederländische Kulturförderung ist innerhalb ihrer Grenzen und Denkmuster konsequent, logisch und folgerichtig. Es ist ein transparentes System, wengleich man die Prämissen dieses Systems in Frage stellen kann. Grundsätzliche Skeptiker existieren in NL wenige, bzw. es gibt keine Diskussionskultur, in der auch gesellschaftsunverträglichere Standpunkte eine realistische Chance hätten.« (Dorscheid/NL-LP, Frage 17)

Dagegen könnte sich der britische Fachmann in seinem Länderprofil sogar »noch eindeutiger Zielsetzungen der Regierung im Bemühen um mehr soziale Kohäsion« vorstellen (Fisher/UK-LP, Frage 17), wengleich auch er über die Debatte zu einer möglichen oder schon praktizierten »Instrumentalisierung der Künste« im Kontext der Förderpraxis berichtet. Offenbar geht es nicht zuletzt um die Rigidität, mit der eine bestimmte gesellschaftspolitische Konzeption auf den verschiedenen Förderebenen durchgesetzt werden kann oder, mit Blick auf die künstlerische Freiheit, in der Praxis durchgesetzt werden sollte. Stärker dezentral organisierte Staaten sind da wohl deutlich im Vorteil, was den Ausgleich unterschiedlicher Interessen betrifft.

So kommt Franz-Otto Hofecker in seinem Länderprofil ebenfalls zu anderen Schlüssen. Für ihn steht bei der Bewertung der Förderprozesse der Aspekt der Transparenz eindeutig im Mittelpunkt und damit ist es ja in Österreich vor allem durch die jährliche Veröffentlichung der Ergebnisse mit den Namen der geförderten Personen oder Institutionen auf Bundes- und Länderebene besonders gut bestellt: »Über die Kriterien kann und wird kulturpolitisch, in der Öffentlichkeit, in den Beiräten, in der Kulturkritik, in Kommentaren zur den Kulturförderungsberichten als Dokumente der Förderungspraxis etc. laufend diskutiert. Zudem wird, konkret auf das einzelne Förderungsprojekt bezogen, sowohl über Einreichprozesse (Bereitstellung von Formularen, expressis verbis genannte Förderungskriterien etc.) als auch bei der Entscheidung für die Zuteilung von Förderungsmiteln in den Beiräten umfassend ... reflektiert.« (Hofecker/A-LP, Frage 17)

Im Blick auf die oben genannte Ausgangsfrage, wie »objektive und transparente Kriterien« der staatlicher Kulturfinanzierung aussehen könnten, ist damit festzuhalten, dass ihre inhaltliche Struktur, ihr Nutzen und ihre Anwendbarkeit stark variieren dürften mit dem Gegenstand und dem Kontext der jeweiligen Förderungs Aufgabe. Für die Bildende Kunst gelten z.B. andere Bedingungen als für die Literaturförderung, die Soziokultur oder die Darstellende Kunst. Ganz abgesehen davon ist der Zuschnitt der Kriterien auch abhängig von dem kulturpolitischen (Selbst-)Auftrag der fördernden Institution. Deshalb ist es schwierig, ein Katalog mit »objektiven und transparenten Kriterien« zu formulieren, der für alle denkbaren oder wahrscheinlichen Fälle ein Vorbild sein könnte. Dies vorausgesetzt

sollte jedoch ebenso klar geworden sein, wie wichtig die Formulierung von Kriterien oder zumindest von Förderintentionen ist, um den (Entscheidungs-)Prozess für alle Beteiligten rational und transparent zu gestalten. Sie sind im Kontext öffentlicher Projektförderung nicht nur ein rechtsstaatliches und demokratiepolitisches Gebot, sondern auch ein Ausweis für eine sachgerechte und fachlich qualifizierte Förderungspolitik. Allein der Hinweis darauf, dass qualitative Gesichtspunkte bei der Auswahl von Fördervorhaben ausschlaggebend seien oder der Verweis auf herausragende Leistung etc. reichen nicht aus, um den Kriterien der »Transparenz« und »Objektivität« Rechnung zu tragen, weil sie den Raum für Ermessenentscheidungen zu weit abstecken. Dies spricht nicht gegen subjektiv oder intuitiv »begründete« Entscheidungen, wohl aber dagegen, dass sie in einem Kontext gefällt werden, in dem nicht klar definiert ist, worum es geht.

2.3 *Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen*⁸⁴

Im Zuge der politischen Veränderungen in den vergangenen drei Jahrzehnten und eines gewachsenen Beteiligungs- und Gestaltungswillens der Menschen in den Organisationen des Dritten Sektors hat dieser nicht nur quantitativ einen Wachstumsschub erfahren, sondern auch qualitativ für das Leben in unserem Gemeinwesen an Bedeutung gewonnen. Er ist zu einer »dritten Kraft« neben dem Markt und dem Staat geworden. Immer mehr setzt sich daher die Auffassung durch, dass Politik in der Bürgergesellschaft darauf reagieren muss, in dem sie die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen optimiert (siehe die Reformen zum Stiftungs- und Stiftungszivilrecht) und ihre fördernde und ermöglichende Funktion (Stichwort »Aktivierender Staat«) qualifiziert. Die Förderung durch »staatlich finanzierte Förderungsinstrumente« steht in diesem Kontext. Dabei geht es auch um die Fragen, in welchem Verhältnis Staat und Dritter Sektor zueinander stehen und wie die Öffentliche Hand die frei-gemeinnützigen Akteure im Sinne des Subsidiaritätsprinzips angemessen unterstützen kann. Damit sind auch Fragen des Haushalts- bzw. Zuwendungsrechts sowie des Steuerrechts angesprochen, weil die darin enthaltenen Bestimmungen der veränderten Situation angepasst werden müssen.

Schon der Begriff der »Zuwendung« ist insofern befragungsbedürftig, als er im Sinne eines paternalistischen Staatsbegriffs interpretiert werden kann, nach dem »Vater Staat« nach Maßgabe eines überkommenen hoheitlich-karitativen Selbstverständnisses Wohltätigkeiten an die Bürgerinnen und Bürger verteilt. Auch wenn ein »Zuwendungsbescheid« heute eher als förderungspolitischer Terminus technicus verstanden wird, so bleibt doch der Hinweis darauf berechtigt, dass im Kontext einer modernen Staats- und Förderphilosophie das Verhältnis von Zuwendungsgeber und Zuwendungsnehmer ein sensibler und wichtiger Punkt ist. Nicht von ungefähr werden seit einigen Jahren von den frei-gemeinnützigen Akteuren mehr partnerschaftliches Denken und Verhandlungen auf Augenhöhe angemahnt. Diese Forderungen sind umso mehr

84 Die folgenden Ausführungen zu Veränderungen des Haushalts- und Zuwendungsrechts insbesondere bei der öffentlichen Projektförderung basieren auch auf den Empfehlungen der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« vom 18. März 2002 sowie auf das Gutachten von Rupert Graf Strachwitz »Die Kultur der Zivilgesellschaft stärken – ohne Kosten für den Staat – Gutachten für den Deutschen Kulturrat« vom Mai 2003 (s. auch Zimmermann 2000) und den Vorschlägen des Kulturrates NRW e.V. zur »Veränderung und Auslegung des Zuwendungs- und Haushaltsrechts – Bedarfsgerecht fördern« vom Juni 2003, an denen u.a. Norbert Sievers mitgearbeitet hat (s. auch Sievers 2003a u. Bode 2004).

berechtigt, als eben diese Organisationen des Dritten Sektors immer mehr öffentliche Aufgaben übernehmen, sei es, dass sie diese vom Staat übertragen bekommen oder aus eigener Initiative entwickelt haben. Sie sind deshalb keine Bittsteller, die für eigene exklusive Vergnügungen Unterstützung erwarten, sondern nehmen teil an der öffentlichen Verantwortung für die Produktion und Vermittlung von Kunst und Kultur in unserer Gesellschaft (s. auch Martin 2004 sowie Zimmermann 2004).

Wenn es so ist, dass es eine neue Aufgabenverteilung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft geben soll, dann muss der Staat die veränderte Rolle und die besondere ökonomische Situation der freien Träger in der kulturellen Landschaft auch zur Kenntnis nehmen und die Rahmenbedingungen so verändern, dass diese ihre Aufgabe auch erfüllen können. Dazu gehört auch eine Veränderung oder großzügigere Auslegung des Zuwendungsrechtes. Die alte Zuwendungsphilosophie ist häufig noch orientiert an der Vorstellung des bürgerlichen Idealvereins, deren Mitglieder aus altruistischen Motiven und persönlichen Interessen z.B. Kunst sammeln oder Veranstaltungen organisieren und dafür von Zeit zu Zeit eine öffentliche Förderung benötigen, wenn die Öffentlichkeit davon einen Nutzen hat. Die Zuwendung erfolgt dann in der Regel im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung, wobei Eigenmittel und Einnahmen angerechnet werden. Diese Praxis ist auch heute noch vielfach anzutreffen und nicht selten auch begründet.

Die ökonomische Realität der Zuwendungsempfänger, die eine öffentliche Aufgabe übernommen haben (z.B. die Organisation eines Wettbewerbes, die Vergabe von Fördermitteln oder die Trägerschaft einer Einrichtung) und einen Großteil der Fördermittel erhalten, ist jedoch eine andere. Sie sind zwar häufig auch noch als Verein organisiert, haben aber oft eine hauptamtliche Geschäftsstelle und ein Aufgabenprofil entwickelt, das einer kontinuierlichen Finanzierung bedarf. Diese speist sich immer weniger aus eigenen Mitteln, sondern setzt häufig eine institutionelle Förderung der Öffentlichen Hand sowie die Akquirierung umfänglicher zusätzlicher Drittmittel voraus. Im Ergebnis bedeutet dies eine gemischte Finanzierung aus verschiedensten privaten und öffentlichen Quellen, die zuwendungsrechtlich nicht ohne weiteres kompatibel sind.

Streng genommen haben wir es ab dieser Entwicklungsstufe nicht mehr nur mit bürgerlichen Idealvereinen, sondern mit »sozialen Unternehmen« oder »hybriden Organisationsformen« (Evers 2002) zu tun, die in ihrem Management unterschiedlichen Logiken (z.B. in der Beschaffung, Verwendung und Nachweisung von Mitteln) gehorchen müssen und schon deshalb mit der eher eindimensionalen Logik des öffentlichen Zuwendungsrechts in Konflikt geraten. Viele Probleme resultieren aus dieser Situation des Finanzierungsmixes bzw. der Tatsache, dass diese Organisationen sich gleichzeitig wie private Unternehmen, öffentliche Behörden und gemeinnützige Vereine verhalten müssen. Viel wäre schon gewonnen, wenn die öffentlichen Zuwendungsgeber die ökonomische Realität zur Kenntnis nähmen und das Haushaltsrecht entsprechend sachgerecht auslegen würden.

In der Diskussion um die Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen für eine sachgerechte Kulturförderung werden, teilweise auch im Ausland, folgende Probleme immer wieder benannt:

Jährlichkeitsprinzip

Öffentliche Haushalte wie auch Dritte, die eine Förderung bzw. Unterstützung aus den öffentlichen Haushalten bekommen, sind an den Grundsatz der Jährlichkeit gebunden.

Alle Ausgaben sind bis zum Ende des Jahres zu tätigen bzw. bei Einhaltung der Zwei-Monatsfrist (bei Zuwendungsempfängern) spätestens bis Ende Februar des Folgejahres. Jahresübergreifende Projekte sind deshalb derzeit nicht möglich oder müssen haushaltstechnisch in zwei Projekte aufgeteilt werden, um dieser Bedingung Rechnung zu tragen. Diese Regelung führt immer wieder zu Problemen, insbesondere dann, wenn die endgültige Bewilligung eines Projektes sich über Monate verzögert, so dass der Zeitplan des Projektantrages nicht eingehalten werden kann und das Jahresende schneller als erwartet kommt. Bei Förderungen, die mit der Durchführung von Veranstaltungen verbunden sind, ist die Jährlichkeit der Förderungen auch deshalb problematisch, weil aufgrund der häufigen Verzögerungen bei der Bewilligung der Mittel sich die meisten Veranstaltungen in der zweiten Jahreshälfte ereignen, während die ersten Monate weitgehend veranstaltungsfrei bleiben. Das ist weder für das Publikum noch für die Ökonomie des Betriebes eine sinnvolle Verteilung.

Derartige Kompatibilitätsprobleme sind ein Ausdruck dafür, dass frei-gemeinnützige Träger und staatliche Verwaltungen unterschiedlichen Logiken gehorchen und differente Organisationskulturen und Finanzierungsstrukturen ausgebildet haben. Das Haushaltsrecht, das für die Erfordernisse des öffentlichen Dienstes mit großen Organisationseinheiten und komplexen Verwaltungsstrukturen geschaffen worden ist, wird der eher kleinteiligen Landschaft der Kulturträger übergestülpt – mit z.T. grotesken Folgen, wenn z.B. der Zuwendungsbescheid für ein halbjähriges Projekt Ende Oktober eintrifft und bis zum 31. Dezember abgerechnet werden soll. Allein diese Tatsache bringt die Zuwendungsempfänger oft an den Rand der Legalität. Deshalb sollte eine Lockerung des Jährlichkeitsprinzips erwogen werden, was das bestehende Haushaltsrecht auch zuließe. Möglich ist dies z.B. durch die Übertragung nicht verbrauchter Fördermittel in das nächste Haushaltsjahr, die Bewilligung jahresübergreifender Projekte mit Hilfe von Verpflichtungsermächtigungen oder besser noch, indem die Mittel zur Selbstbewirtschaftung (s. Fußnote weiter unten) freigegeben werden, was den Zuwendungsempfängern ein sehr viel effektiveres Wirtschaften ermöglichen würde.⁸⁵ Denkbar und in anderen Ländern bereits üblich wäre es auch, bei Förderungen über einen längeren Zeitraum mehrjährige Verträge abzuschließen, um den Empfängern eine größere Planungssicherheit zu geben.⁸⁶ Alle genannten Optionen sind ein wirksamer Schutz gegen das »Dezemberfieber«, Rechnungsstellung vor Leistungsablieferung und ähnliche Praktiken, zu denen sich Zuwendungsempfänger womöglich genötigt sehen, um ihr Projekt noch im alten Jahr zuwendungsrechtlich abschließen zu können. Überdies würden sie das wirtschaftliche Risiko der Zuwendungsnehmer erheblich verringern.⁸⁷

85 In einigen Ländern und auf kommunaler Ebene gibt es bei der Förderung der freien Theater die sogenannte Konzeptionsförderung, die für mehrere Jahre ausgesprochen und mit einer Leistungsvereinbarung verbunden wird, um den Theatergruppen/-häusern eine größere Planungssicherheit zu geben (s. Wagner 1997).

86 Dies wird z.B. bei den Bundeskulturfonds in Zukunft praktiziert, die ihre Zuwendungen im übrigen von der Kulturstiftung des Bundes zur Selbstbewirtschaftung erhalten.

87 Die Jährlichkeit ist für viele freien Träger, die projektbezogene Drittmittel erhalten, auch deshalb ein Problem, weil sie zu Jahresbeginn i.d.R. die größten Liquiditätsprobleme haben, sofern sie nicht über erhebliche Eigenmittel (z.B. Mitgliedsbeiträge oder Einnahmen aus Eintrittten) oder Rücklagen verfügen, die wiederum aufgrund gemeinnützigkeitsrechtlicher Bestimmungen nur in bescheidenen Grenzen zulässig sind. Hinzu kommt, dass die Aufnahme

Zuwendungs- und Abrechnungspraxis

Zu den Alltagsorgen der Zuwendungsempfänger gehören mit Blick auf die Finanzierung ihres Betriebs die oft verspätet ausgestellten Bewilligungsbescheide, wenn die Bundes-, Landes- oder Kommunalhaushalte erst spät genehmigt werden (vor allem im Nachwahljahr). Bei institutionellen Förderungen, die im Wege der Projektfinanzierung ausgegeben werden, entsteht dann das Problem der Zwischenfinanzierung, um die MitarbeiterInnen und die laufenden Kosten in den ersten Monaten eines Jahres bezahlen zu können. Bei größeren Geschäftsstellen handelt es sich schnell um große Summen, die aufgrund fehlender Rücklagen nicht kompensiert werden können, zumal die Möglichkeiten der Kreditaufnahme sehr begrenzt sind. Zu spät ausgestellte Zuwendungsbescheide sind um so problematischer, wenn es keine Erteilung zum »vorzeitigen Maßnahmebeginn« gibt oder Eigenmittel nicht zur Überbrückung eingesetzt werden können. Noch schwieriger wird es, wenn ausgesprochene Haushaltssperren zugesagte Förderungen verringern. Die Zuwendungsempfänger tragen dann ein zu hohes Risiko für Veranstaltungen oder Aktivitäten in den ersten Monaten eines Jahres, zumal sie oftmals bereits verbindliche Verpflichtungen in der Hoffnung auf eine Förderung eingehen mussten, um das Projekt realisieren zu können.

Problematisch ist häufig nicht nur die Zuwendungspraxis, wenn die Bewilligungen oder Ablehnungen zu lange auf sich warten lassen, sondern wenn die Prüfung der Verwendungsnachweise zu spät erfolgt. Oftmals lassen sie Jahre auf sich warten, so dass selbst bei genauer Aktenführung nicht alle Details der Abrechnung mehr nachzuvollziehen sind, wenn es zu Beanstandungen kommt.⁸⁸ Um diese Probleme zu beheben, sollten die Bearbeitungszeiträume verkürzt werden. Gegebenenfalls sind auch verbindliche Regelungen (z.B. Prüfung der Projektabrechnung innerhalb eines halben Jahres) in Erwägung zu ziehen. Unabhängig davon sollte von der Genehmigung des »vorzeitigen Maßnahmebeginns« großzügiger Gebrauch gemacht werden. Überprüft werden sollte ferner, ob die Auflage, beantragte Mittel nur jeweils für zwei Monate im Voraus abzurufen und in diesem Zeitraum zu verwenden, für die Projektförderung sinnvoll ist. Sie erhöht den Verwaltungsaufwand vor allem beim Zuwendungsgeber (durch die Berechnung und Einforderung der Zinsen) und bedeutet für die Projektträger ein wirtschaftliches Risiko, wenn die Frist nicht eingehalten werden kann.

Finanzierungsarten

Die Projektförderung erfolgt in der Regel als Fehlbetragsfinanzierung, seltener als Anteils- oder Festbetragsfinanzierung. Dies ist fragwürdig und unökonomisch, weil sie jene Projektträger bestraft, die mehr Einnahmen erzielen oder zusätzliche Drittmittel akquirieren. Leistung und Erfolg werden dadurch u.U. diskreditiert (s. Zimmermann 2004). Die häufig gewährte Förderung im Rahmen einer Fehlbedarfsfinanzierung bietet den Zuwendungsempfängern keine Anreize zur Erwirtschaftung zusätzlicher Eigenmittel und finanziellen Unabhängigkeit. Auf die Spitze getrieben wird dies, wenn auch

von Krediten erschwert ist, weil gemeinnützige Träger kaum Sicherheiten aufzuweisen haben und die Kreditkosten nicht zuwendungsfähig wären.

⁸⁸ Problematisch ist die späte Prüfung ggf. auch deshalb, weil sich, wenn dies bei mehreren Projekten geschieht, unter Umständen (z.B. aufgrund nicht zuwendungsfähiger Ausgaben) ein zu hoher Rückforderungsbetrag ergibt, die der Zuwendungsnehmer gar nicht oder erst nach Jahren begleichen könnte.

Dauerförderungen im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung erfolgen und sich auf diese Weise das fragwürdige Ergebnis einstellt, dass die Betriebe möglichst keine zusätzlichen Einnahmen erzielen. Diese Wachstumsbremse ist nicht nur für die Zuwendungsempfänger lähmend, sondern auch volkswirtschaftlich wenig zielführend. Hier zeigt sich, dass das Zuwendungsrecht von Behörden für Behörden gedacht ist und auf die Realität der freien Träger, die heute vielmehr als früher Dienstleistungsunternehmen sind, in dieser Anwendung nicht mehr passt.

Es sollte deshalb zur Regel werden, dass institutionelle Förderungen als Festbetragsfinanzierung (möglichst zur Selbstbewirtschaftung) erfolgen und zumindest einen Finanzsockel schaffen, der dann ggf. durch weitere Projektförderungen und Eigeneinnahmen aufgestockt werden kann, ohne dass diese zusätzlichen Mittel auf die Basisförderung angerechnet werden.⁸⁹ Die projektbezogenen Förderungen können dann weiterhin als Anteilsfinanzierung (ggf. auch als Fehlbetragsfinanzierung, Ausfallbürgschaft, Darlehen etc.) erfolgen.

Eigenmittel und -leistungen

In der Regel wird von den Zuwendungsempfängern erwartet, dass sie bei der Realisierung eines Projektes Eigenmittel in die Finanzierung einstellen; in den Vergleichsländern z.T. auch festgelegte Mindestanteile von Eigen- oder Drittmitteln. Dabei ist nicht klar geregelt, was unter Eigenmitteln zu verstehen ist. Mitgliedsbeiträge und Spenden gehören dazu, aber bei den Einnahmen aus dem Verkauf von Eintrittskarten oder bei Sponsorengeldern gibt es schon Unterschiede. Noch unübersichtlicher wird es, wenn nichtmonetäre Leistungen als Eigenmittel anerkannt werden sollen. Es ist aber nicht nur diese Unklarheit, die Probleme bereitet, sondern die grundsätzliche Frage, warum es bei einer Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe (z.B. bei der Durchführung eines Festivals oder künstlerischen Wettbewerbs) der echten Eigenmittel überhaupt bedarf. Von einem privaten Anbieter würde ja auch nicht erwartet, dass er Geld oder eine Arbeitsleistung einbringt, bevor er den Auftrag erhält. Dieser Vergleich hinkt sicherlich, weil gemeinnützige Träger keine privaten Betriebe sind und eben aufgrund ihres gesellschaftlich sinnvollen Engagements als gemeinnützig anerkannt und steuerprivilegiert sind. Dennoch müsste es als Ausweis dieses Engagements genügen, wenn ehrenamtliche Mitarbeit glaubhaft nachgewiesen wird und es gelingt, über andere Drittmittel aus öffentlichen oder privaten Quellen eine gemischte Finanzierung aufzubauen.⁹⁰

89 Das Instrument der Selbstbewirtschaftungsmittel lässt dies ausdrücklich zu. Die Mittelzuweisungen des Staates an Zuwendungsempfänger im Wege der Selbstbewirtschaftung ist auch im Kulturbereich – vor allem bei institutionellen und mehrjährigen Förderungen – grundsätzlich möglich. Der Deutsche Bundestag hat in § 15 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) hierzu folgendes geregelt: »Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Bei der Bewirtschaftung aufkommende Einnahmen fließen den Selbstbewirtschaftungsmitteln zu. Bei der Rechnungslegung ist nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen.«

90 Hier scheint eine grundsätzliche Frage auf. Wenn ein Projektträger öffentliche Aufgaben wahrnimmt, die als solche durch die Zuwendung öffentlicher Mittel anerkannt werden, dann erübrigt sich der Eigenanteil. Allerdings tritt dann u.U. die Frage eines steuerschädlichen Leistungstauschs in den Vordergrund, wenn konkrete Leistungen erwartet werden. So geschieht es immer häufiger, dass in Zuwendungsverträgen Leistungsvereinbarungen

Schon jetzt gibt es häufig das Problem, dass Veranstalter, ob Kommunen oder freie Träger, keine oder nicht genügend Eigenmittel aufbringen können, um ein Projekt zu realisieren. Ferner ist kaum geregelt, welche unbaren Eigenleistungen (z.B. Overheadkosten der jeweiligen Einrichtung, Personalkosten oder Freiwilligenarbeit) in die Finanzierung eines Projektes eingestellt werden können. Auch das bei der Städtebauförderung NRW existente Prinzip der Muskelhypothek, d.h. die direkte Eigenleistung des Trägers bei Baumaßnahmen in Form von menschlicher Arbeitskraft, die über die Stundenleistung abgerechnet wird, ist für viele Projekte nicht wirklich überzeugend und führt zu Schwierigkeiten bei der Bewertung, Kontrolle und Abrechnung. Diese Probleme könnten durch eine Festbetragsfinanzierung behoben werden. Sollte sie nicht möglich sein, sollte klarer definiert werden, was an Eigenanteilen oder -leistungen erwartet und anerkannt wird. Eingeworbene (nicht öffentliche) Drittmittel (Sponsorengelder, Spenden, Einnahmen aus dem Verkauf von Eintrittskarten etc.) sollten als Eigenanteil in die Finanzierung eingestellt werden können

Zuwendungsfähige Ausgaben

Auch im Blick auf die Zuwendungsfähigkeit entstandener Kosten und Ausgaben gibt es einen Anpassungsbedarf an eine veränderte Situation. So ist nicht nachzuvollziehen, warum nach geltendem Haushaltsrecht nur gesetzlich vorgeschriebene Versicherungen zuwendungsfähig sind, die für die Durchführung größerer Veranstaltungen nicht immer ausreichen. Hier sollte insoweit eine Anpassung erfolgen, als z.B. die Veranstaltungshaftpflicht, Rechtsschutzversicherungen, PC-Versicherungen mit in das Paket der zuwendungsfähigen Ausgaben aufgenommen werden. Dies sollte auch gelten für Miet- und Leasingkosten, sofern sie wirtschaftlicher sind als der Ankauf von Gegenständen oder Geräten, und für Kredit-, Beratungs- und Steuerberatungskosten sowie Kosten für Wirtschaftsprüfer, da diese notwendige betriebliche Ausgaben sind, die für die Durchführung eines Projektes bzw. für die Absicherung des Projektträgers unabdingbar sind. Nicht einsichtig ist ferner, wenn Personal-, Sach- und Bürokosten, die dem Projektträger im Zusammenhang mit dem geförderten Projekt entstehen, nicht in die Finanzierung aufgenommen werden können, weil diese Ausgaben nicht anerkannt werden. Auch hier zeigt sich wieder, dass das Zuwendungsrecht für öffentliche Behörden konzipiert ist, die über diese Voraussetzungen verfügen. Bei freien Trägern ist dies in der Regel jedoch nicht der Fall. Deshalb sollten auch Personal- und Overheadkosten zuwendungsfähig sein, sofern keine Doppelfinanzierung vorliegt.

Die gegenwärtig in allen Fragen nicht mehr funktionale Logik des Zuwendungsrechts liegt darin, dass bei der Projektförderung jeweils nur die singuläre Maßnahme im Blick ist, während der institutionelle Kontext, in dem diese eingebettet ist, weitgehend unberücksichtigt bleibt. Das Haushaltsrecht respektive seine Auslegung sollte deshalb dahingehend angepasst werden, dass auch die Rahmenbedingungen (also z.B. die Gemeinkosten, die versicherungstechnische Absicherung etc.) in der Zuwendungspraxis berücksichtigt werden können. Wichtiger noch als dies ist jedoch ein Umdenken bei den Behörden selbst, die sich häufig noch in der Rolle einer karitativ handelnden Instanz

enthalten sind, die einen umsatzpflichtigen Leistungsaustausch begründen und den Zuwendungsempfänger u.U. in eine schwierige Lage bringen, wenn es zu einer Steuerprüfung kommt. Hier bedarf es bei den Zuwendungsbehörden eines größeren Problembewusstseins.

sehen, die Wohltätigkeiten verteilt, und nicht als Förderungsinstanzen, die die Steuermittel an die Zuwendungsempfänger auf der Basis einer gemeinsamen Verantwortung für das Gemeinwesen vergeben und denen in erster Linie die Funktionsfähigkeit und der gesellschaftliche Nutzen der Fördermaßnahmen am Herzen liegen sollte.⁹¹

Gemeinnützigkeit und Steuern

Zur Zeit müssen zahlreiche Organisationen nur deswegen die Anerkennung als steuerbegünstigte Körperschaft anstreben, um an anderen öffentlichen Programmen partizipieren zu können. Eine Entkoppelung der Förderungsfähigkeit vom Status der Gemeinnützigkeit würde zu einer erheblichen Entlastung der Finanzverwaltung führen. Der Status als solcher ist ohnehin oft bedeutungslos, da eine Steuerpflicht mangels Gewinnen in den kleinen und Kleinstbetrieben in der Regel nicht entsteht. Eine Hilfe für viele gemeinnützige Organisationen wäre es, wenn es Gemeinnützigkeitsbeauftragte bei den örtlichen Finanzämtern gäbe (s. Bode 2004), die als Ansprechpartner für gemeinnützige Körperschaften zur Verfügung stünden. Durch ihre Beratung könnten Fehler vermieden werden, die den Gemeinnützigkeitsstatus einer Körperschaft gefährden. Außerdem könnten sie zur Verfahrensbeschleunigung insbesondere in der Gründungsphase einer gemeinnützigen Körperschaft beitragen. Angesichts der schwierigen gemeinnützigkeitsrechtlichen und steuerrechtlichen Fragen, denen Kulturbetriebe des Dritten Sektors häufig gegenüber stehen, wäre dies sicherlich ein Beitrag zur Unterstützung der Zivilgesellschaft.

Bei den gemeinnützigen Einrichtungen im Kulturbereich handelt es sich in der Regel um Kleinstbetriebe, deren wirtschaftlichen Umsätze so unbedeutend sind, dass sie steuerlich nicht relevant werden. Dennoch wäre eine Anhebung der Gewerbesteuer- oder Freistellungsgrenze für wirtschaftliche Geschäftsbetriebe (s. § 64, Abs. 3 AO) von derzeit 30.678 Euro auf z.B. 50.000 Euro eine strukturelle Entlastung für viele dieser Unternehmen und ein Anreiz, neben der zuwendungsbedürftigen Tätigkeit einen den gemeinnützigen Betrieb stützenden wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb aufzubauen. Dies bedeutete für viele Vereine eine Vereinfachung, ohne dass es zu Steuerausfällen käme, weil im Bereich von 30.000 bis 100.000 Euro im wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb ohnehin selten Gewinne anfallen. Die Einnahmeausfälle im fiskalischen Bereich sind erträglich und bedeuten für die betroffenen Vereine eine erhebliche Entlastung mit enormer Folgewirkung zur Aufrechterhaltung und Steigerung der Leistungsfähigkeit in ihrer gesellschaftlichen Funktion.⁹²

91 An dieser Stelle sollte nicht unerwähnt bleiben, dass auch die Zuwendungsempfänger ihre Rolle und gesellschaftliche Verantwortung neu definieren sollten, weil zu einer gelingenden Kooperation mindestens zwei Partner gehören und der Status der Gemeinnützigkeit nicht vor Beharrung und dem Festhalten an überkommenen Vorstellungen schützt. Festzustellen ist, dass es sowohl auf Seiten des Staates und in der Zivilgesellschaft zahlreiche Personen und Institutionen gibt, die sich ernsthaft und engagiert dieser Fragen angenommen haben.

92 Thimm & Sprengel (2004) problematisieren grundsätzlich, warum die wirtschaftliche Betätigung gemeinnütziger Organisationen (hier: Stiftungen) besteuert wird, und schlagen vor, dass Gewinne dem ideellen Bereich zugeschlagen werden sollten, um die gemeinnützigen öffentlichen Aufgaben als »Substitut staatlichen Handelns« zu stärken. Dem Gebot der Wettbewerbsneutralität des Steuerrechts könne auch durch andere Regelungen (z.B. »Kalkulationsumlage«) Rechnung getragen werden.

Vor dem Hintergrund der Veränderungen in der (gemeinnützigen) Trägerlandschaft im dritten Sektor des Kulturbereichs, in dem gemischt finanzierte Betriebe immer mehr an Bedeutung gewinnen, ist generell zu erörtern, inwieweit die Förderformen, die das Haushaltsrecht zulässt, noch systemfunktional sind. So wird seit längerer Zeit erwogen und z.T. auch praktiziert, bei der Förderung kultureller Vorhaben oder Einrichtungen ganz aus dem Bereich des Zuwendungsrechts herauszutreten und diese auf eine andere vertragliche Basis zu stellen, die sich nicht an der Rechtsfigur der Zuwendung, sondern an der des Leistungsaustauschs orientiert (s. dazu Martin 2004). Damit würde ein privatrechtliches Verhältnis von gleichrangigen Partnern konstituiert, das viele Probleme der gegenwärtigen Zuwendungspraxis (s.o.) vermeiden würde, verwaltungstechnisch viel unaufwendiger wäre und obendrein ein Vorteil für die wirtschaftliche Flexibilität und Stabilität der Unternehmen wäre. Die Nachteile beständen darin, dass dieser Leistungsaustausch umsatzsteuerpflichtig wäre und ggf. mit Leistungsvereinbarungen verknüpft würde, die die Unabhängigkeit der Projektträger tangieren könnten. Dennoch sollte diese Option zumindest als ergänzende Variante bedacht werden.⁹³ Sie kann ein enormer wirtschaftlicher Vorteil für die zivilgesellschaftlichen Träger sein und gleichzeitig dem fördernden Staat ermöglichen, seine Unterstützungsleistungen mit konkreten kulturpolitischen Zielen zu verbinden. Kontraproduktiv wäre diese Alternative allerdings dann, wenn sie – wie auch ausländische Beispiele zeigen – dafür genutzt würde, Einfluss auf künstlerische Inhalte zu nehmen und die noch vorhandenen Freiheitsräume in der Gesellschaft einzuengen.

2.4 Angemessene Behandlung der Träger (»Gleichbehandlung«)

In der Leistungsbeschreibung für das vorliegende Gutachten wird danach gefragt, wie Fördermodelle zwischen staatlichen und privaten »Kulturträgern« unterscheiden und wie eine Gleichbehandlung gewährleistet werden kann. Ferner wird erwartet, dass Vorschläge dazu entwickelt werden, wie eine »sachangemessene Behandlung aller Träger sichergestellt werden« kann. Damit wird ein Problem angesprochen, das schon im Kontext der Entstehung der Neuen Kulturpolitik eine große Rolle gespielt hat und auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur zur Begründung öffentlicher Kulturpolitik thematisiert worden ist. Im Kern geht es dabei um die Frage, ob bzw. inwieweit das ordnungspolitische Prinzip des »kulturellen Trägerpluralismus« (Häberle 1985: 26f.), das nicht zuletzt die Existenz unterschiedlich verfasster Trägertypen (s. B.1.1) voraussetzt, auch faktisch realitätsmächtig werden kann, wenn Staat und Kommunen einen Großteil der öffentlichen Kulturinfrastruktur finanzieren respektive unterhalten und dadurch nicht nur bestimmte Einrichtungstypen, sondern auch damit verbundene inhaltliche Konzepte strukturell privilegiert werden.⁹⁴

93 Olaf Martin (2004, S. 162) weist zu Recht darauf hin, dass dieses Instrument der vertragsbasierten Kulturförderung sich eher als für staatliche oder kommunale Stellen für Stiftungen und ähnliche Fördereinrichtungen eignen dürfte, »die häufig ohne Not die öffentlichen Zuwendungsverfahren nachbilden.«

94 Wie bereits an anderer Stelle angeführt (s. B.4.2.1) spricht Häberle (1985: 26f.) von einem »kulturellen Trägerpluralismus« als Strukturelement des deutschen Kulturverfassungsrechts, weil die »Konkurrenz, ja Rivalität zwischen den teils staatlichen, teils gesellschaftlichen Kulturträgern (und ihren unterschiedlichen Kulturpolitiken) ... eine Garantie für Offenheit, Kreativität und Lebendigkeit der Kultur« sei. Er hatte dabei vor allem die »pluralistische Kommunalgesellschaft« im Blick, die neben dem Engagement der Kommunalverwaltungen

Angesprochen ist damit die Situation, dass die öffentliche Kulturförderung womöglich ein »System« der Pflege, Produktion und Vermittlung kultureller Werke sowie der Unterstützung und Qualifizierung von Künstlerinnen und Künstlern begünstigt, das den Entfaltungsspielraum anderer gesellschaftlicher Akteure außerhalb der staatlichen Institutionen einschränkt und damit ein Verhältnis der Asymmetrie begründet, das vor allem dann problematisiert und skandalisiert wird, wenn das öffentlich finanzierte System, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehr die Offenheit oder die Ressourcen besitzt, um die Impulse aus der Gesellschaft aufzunehmen und zu verarbeiten. Dieses strukturelle Dilemma bildete schon in der reformpolitischen Diskussion der 1970er und 1980er Jahre die Ausgangslage für kulturpolitische Positionierungen und Veränderungen, die bis heute noch nachwirken, auch wenn sie das Problem nicht beseitigen konnten. Weil es damals noch finanzielle Spielräume gab, bestand die (Zwischen-)Lösung darin, durch systemergänzende Maßnahmen neue Themen, neue Inhalte, neue Förderkonzepte und neue Akteure einzubeziehen.

Dies war die Zeit, in der soziokulturelle Einrichtungen entstanden sind, die für mehr kulturelle Beteiligung und Selbstverantwortung standen. Es war die Zeit neuer kulturpädagogischer Ansätze, der freien Theaterarbeit und künstlerischen Experimente, der Öffnung der tradierten Institutionen usw. Und es war die Zeit, in der die Projektförderung entstanden ist, der Inkorporierung von fachlich besetzten Beiräten bei kulturpolitischen Entscheidungen sowie der Installierung von »staatlich finanzierten Förderinstrumenten«⁹⁵. Viele dieser Maßnahmen, die im Kontext der beteiligungsorientierten Neuen Kulturpolitik entstanden sind, können bereits als Versuch gesehen werden, die asymmetrische Struktur des öffentlichen Kultursystems in einem erweiterten Sinne zugunsten nicht-staatlicher Akteure und Strukturen zu verändern. Die Strategie, die dabei aussichtsreich sein kann, ist freilich nicht die Gleichbehandlung, weil eine ungleiche Situation verschiedener Akteure durch Gleichbehandlung nicht gleicher oder gerechter wird, sondern das Gegenteil davon. Vielmehr ist hier eine Politik des Ausgleichs geboten, die durch situative und selektive Privilegierungen benachteiligte Akteure oder Akteursstrukturen stärkt.⁹⁶

Die Ausgangslage für kulturpolitische Reformen hat sich indes seit den 1970er und 1980er Jahren verändert. Noch immer dominiert zwar der öffentliche Sektor in der

auch das kulturellen Engagement der Bürger, Initiativen und Vereine voraussetzt. Deshalb wurde damals – auch vom Deutschen Städtetag – nicht nur von einer Kulturpolitik *der* Stadt, sondern auch von einer Kulturpolitik *in der* Stadt gesprochen und von einem »offenen Kulturkonzept« (Häberle), in dem die »traditionelle« und »alternative« Kultur gleichwertig nebeneinander stehen (s. auch Pappermann 1984: 10).

95 Als kleiner Beleg dafür mag der Verweis auf die Übersicht über die »staatlich finanzierten Förderinstrumente« im Anhang genügen. Bis auf wenige Ausnahmen sind diese in den 1980er Jahren entstanden (s. Anhang).

96 Beispielhaft für eine solche Politik sind etwa die Förderrichtlinien des Fonds Soziokultur oder des Fonds Darstellende Künste, in denen festgeschrieben ist, dass freie Träger bei der Vergabe der Mittel Vorrang vor öffentlichen Trägern haben. Damit sollte erreicht werden und wird erreicht, dass nicht die wirtschaftlich potenteren und sozial sehr viel besser abgesicherten öffentlichen Träger auch noch von diesen »Töpfen« profitieren. Beabsichtigt war vielmehr, ein Förderinstrument zu schaffen, das sich der – wenn auch nur projektbezogenen – Strukturhilfe nichtstaatlicher Träger verpflichtet fühlt.

Kulturfinanzierung und -förderung, aber das Geld ist knapper geworden und die Aufforderungen an Wirtschaft und Gesellschaft, sich daran mit namhaften Beiträgen und der Übernahme von mehr Verantwortung zu beteiligen, sind vernehmlicher. Die Rede von den drei Sektoren (Staat, Wirtschaft und »dritter Sektor«), die in der aktiven Bürgergesellschaft zusammenwirken sollen, ist mittlerweile üblich. Auch in der Kulturpolitik wird nach Modellen Ausschau gehalten, um den »ordnungspolitischen Dualismus« (Warnfried Dettling), der entweder nur einer staatsnahen oder marktkonformen Konzeption die Lösung gesellschaftlicher Probleme zutraute, zu überwinden. Eine Kombination von öffentlicher Regulierung, marktvermittelter Produktion und gesellschaftlichem Engagement soll eine Alternative bilden zu sozialstaatlichem Versorgungsdenken und neoliberalen Politikverzicht.

In der Kulturpolitik findet diese Vorstellung Eingang durch den Bedeutungsgewinn von Stiftungen und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationsformen, die die Trägerschaft von Kultureinrichtungen übernehmen, bürgerschaftliches Engagement mobilisieren oder Kulturprojekte fördern (s.o). Es sind oft kleine Organisationseinheiten mit gemischter Finanzierung, die – teils unabhängig vom Staat, teils auf »Armlängendistanz« – wenn nicht direkt staatliche im engeren Sinne so doch öffentliche Aufgaben in der Förderung von Kunst und Kultur übernehmen und den Kreis der Akteure erweitern, die kulturpolitische Verantwortung tragen. Resultat dieser Entwicklung ist nicht nur eine neue Aufgaben(ver)teilung, sondern auch ein neues Steuerungsproblem, das darin besteht, die überwiegend steuerfinanzierten Aktivitäten der nicht- oder halbstaatlichen Träger auf ein gemeinsames Ziel zu orientieren, ohne ihre Autonomie zu gefährden. Die Forderung nach »Gleichbehandlung« im kulturpolitischen Zusammenhang ist vor diesem Hintergrund zu sehen, weil die Rede von »Verantwortungspartnerschaft« der Akteure aus Staat, Wirtschaft und Gesellschaft nur dann einen Sinn macht und wirksam werden kann, wenn eine Kultur der gegenseitigen Anerkennung und Verhandlungen auf Augenhöhe die Basis bilden.

Dass die kulturpolitische Realität davon noch weit entfernt ist, zeigt sich nicht zuletzt dann, wenn die finanzielle Lage sich zuspitzt und die Politik gezwungen ist, den Rotstift anzusetzen. So zeigen die Erfahrungen z.B. aus Nordrhein-Westfalen im Sommer 2003 (s. Sievers 2003b) und aktuell (Herbst 2004) aus Niedersachsen (s. Haß 2004), dass zumindest die Länder in solchen Zeiten dazu neigen, die eigenen staatlichen Einrichtungen von Kürzungen weitgehend freizustellen, während im Bereich der projektbezogenen Zuwendungen Kürzungsmargen von bis zu 50% keine Seltenheit sind. Begründet wird dies damit, dass das Land gegenüber den eigenen Einrichtungen eine besondere Verpflichtung habe. Ferner konnte in diesen Sparrunden beobachtet werden, dass die etablierten Institutionen des kulturellen Lebens einen größeren Schutz genießen als die Einrichtungen der Breitenkultur oder der sogenannten freien Kulturszene. Es setzt sich also in der Sparpolitik eine Verantwortungs- und Werthierarchie durch, die die staatlichen Einrichtungen privilegiert und die zivilgesellschaftlichen Träger diskriminiert. Es mag dafür sachliche Gründe geben. Der Effekt ist jedoch, dass die eben erst vereinbarte gesellschaftliche Verantwortungsteilung dadurch ad absurdum geführt wird. Denn diese kann erst dann wirkungsmächtig werden, wenn alle Träger, die eine anerkanntermaßen öffentliche Aufgabe erfüllen, auch in finanziell schwierigen Zeiten gleich behandelt werden. Gleichbehandlung hieße dann: gleicher Finanzierungsmodus, gleiche rechtliche Sicherheit, gleiche Ausstattungsstandards, gleiche Kontrollen etc.

Weiter oben ist bereits deutlich gemacht worden, dass »Gleichbehandlung« nicht immer gleichbedeutend sein muss mit gerechter oder »sachangemessener« Behandlung.⁹⁷ So führt etwa die schematische Anwendung des Haushalts- oder Zuwendungsrechts, das für staatliche Bürokratien, also große Organisationseinheiten, geschaffen worden ist, bei kleinen gemischt finanzierten Einrichtungen nicht selten zu Problemen, weil die Regelungen mit deren ökonomischer Logik nicht zusammenpassen (s. dazu Kap. C.2.1). Hier wäre es wünschenswert, wenn bei den Zuwendungsbehörden ein wenig mehr Problembewusstsein vorausgesetzt werden könnte, um z.B. mit einer großzügigeren Auslegung oder mit Ausnahmeregelungen auf die besondere Situation der Zuwendungsempfänger »sachangemessen« zu reagieren. Das Zuwendungsrecht bietet schon heute wesentlich mehr Spielräume als gemeinhin angenommen wird. Sie müssen nur genutzt werden. Die Bereitschaft dazu ist jedoch sehr unterschiedlich verteilt und nimmt in der Regel mit der Entfernung zu den Förderungsadressaten ab (s. Martin 2004: 160).

Gleiche, im Sinne von gerechte, Behandlung ist schließlich überall da geboten, wo die (potentiellen) Zuwendungsempfänger in einem Wettbewerb zueinander stehen. Hier bedarf es fairer Bedingungen, damit alle infrage kommenden Bewerber die gleichen Chancen haben. Die Grundlagen dafür sind klar definierte Zugangsvoraussetzungen, eine angemessene Information der Öffentlichkeit und rationale (d.h. möglichst objektive und transparente) Förderungs- und Entscheidungsverfahren. Anhand der Projektförderung ist dies an anderer Stelle (s. Kap. B.4.2 u. C.2.3) bereits diskutiert worden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es durchaus sinnvoll ist, zwischen gleicher und sachangemessener Behandlung zu unterscheiden, um einen Begriff von Förderungsgerechtigkeit zu entwickeln und in der Praxis umzusetzen. Gleichbehandlung zielt dabei auf faire Wettbewerbsbedingungen bei öffentlichen Ausschreibungen sowie auf die Vermeidung einseitiger Privilegierungen staatlicher Kultureinrichtungen respektive die Vermeidung von Diskriminierung frei-gemeinnütziger Träger beim Abbau der Finanzzuwendungen, sofern letztere einen öffentlichen Auftrag haben. Sachangemessene Behandlung reagiert dagegen auf die spezifischen organisatorischen und ökonomischen Besonderheiten der Zuwendungsempfänger, indem z.B. die Ermessensspielräume vereinheitlichender Rechtsvorgaben und Politikmuster zugunsten der Fördermittelempfänger ausgelegt werden oder durch situative und selektive Privilegierungen strukturelle Disparitäten ausgeglichen werden.

97 Zu Recht wird in diesem Zusammenhang u.a. das sogenannte »Besserstellungsverbot« angeführt, nach dem Zuwendungsempfänger ihre Angestellten nicht besser stellen dürfen als vergleichbare Beamte oder Angestellte der öffentlichen Verwaltung. Übersehen wird dabei, dass diese aufgrund der Tatsache, dass sie in der Regel eine lebenslange Arbeitsgarantie haben und auch im Alter gut versorgt sind, gegenüber den häufig projektbezogen befristeten Arbeitsverhältnissen im nichtstaatlichen Bereich ohnehin strukturell privilegiert sind. Auch die verpflichtende Anwendung des BAT ist für die kleinen Einrichtungen frei-gemeinnütziger Träger häufig kontraproduktiv, weil die Arbeitsbedingungen und Organisationsstrukturen andere Regelungen erfordern (s. Zimmermann 2004).

Teil D

Anhang

- 1 Literatur
- 2 Tabellen- und Abbildungsverzeichnis
- 3 Autoren
- 4 Profile (Antwortbogen(der Vergleichsländer
- 5 Materialien

1 Literatur

- »Culture Counts, Proceedings of the World Bank Conference held in Florence, Italy 1999«, Washington 2000
- Appel, Michael (2004): Der dritte Weg der Kulturförderung. Zur Bedeutung des staatlichen und intermediären Sektors bei der Finanzierung der darstellenden und bildenden Künste, Köln (MS – Diplomarbeit)
- arge creativ wirtschaft austria (Hrsg.) (2003): *Erster Österreichischer Kreativwirtschaftsbericht*, Wien
- ARKStat (2003): *Kulturfinanzierung in Deutschland 2001*, Bonn (MS)
- Bastian, Hans Günther (2000): *Musik(Erziehung) und ihre Wirkung. Eine Langzeitstudie an Berliner Grundschulen*, Mainz
- Bechler, Ekkehard (1996): »Rahmenbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten der privaten Kulturförderung und -finanzierung in der Bundesrepublik Deutschland«, in: Kulturkreis der Deutschen Wirtschaft im BDI (Hrsg.): *Kulturförderung in gemeinsamer Verantwortung II. Die Krise überwinden* (Grünbuch des Aktionskreises Kultur), Bonn: ARCult Media, S. 43-69
- Beek, Gregor van der (2002): *Kulturfinanzen. Ein volkswirtschaftlicher Beitrag zur Reform der öffentlichen Museen und Theater in Deutschland*, Berlin: Duncker & Humblot (Duisburger volkswirtschaftliche Studien, Bd. 35)
- Behnke, Christoph (1988): *Vom Mäzen zum Sponsor. Eine kultursoziologische Fallstudie am Beispiel Hamburgs*, Hamburg: Dölling und Galitz Verlag
- Belfiore, Eleonora (2004): »Auditing Culture – The subsidized cultural sector in the New Public Management«, in: *International Journal of Cultural Policy*, No. 2/2004
- Bendixen, Peter (2001): *Einführung in die Kultur- und Kunstökonomie*, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Berg, Stephan (2004). *Where do we go from here? Kunstvereine im Spannungsfeld zwischen Damals und Heute*, Hannover: Arbeitsgemeinschaft deutscher Kunstvereine.
- Blumenreich, Ulrike (2004): *Ehrenamtlich engagiert für Kultur. Ein Leitfaden*, Gütersloh: Sekretariat für kulturelle Zusammenarbeit nichttheatertragender Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen
- Bode, Rainer (2004): »Neue Meilensteine auf dem Weg zur Entbürokratisierung?«, in: *Streitkultur*
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1999): *Freiwilligenarbeit, ehrenamtliche Tätigkeit und bürgerschaftliches Engagement. Repräsentative Erhebung 1999 – Überblick über die Ergebnisse*, Berlin (Materialien zum internationalen Jahr der Freiwilligen)
- Carla, Bodo/Gordon, Christopher/Ilczuk, Dorota (Hrsg.) (2004): »Gambling on Culture – State Lotteries as a Source of Funding for Culture. The Arts and Heritage«, Amsterdam

- Cliche, Danielle/Ritva, Mitchel/Wiesand, Andres Joh. (in Zusammenarbeit mit Ilkka Heiskanen und Luca dal Pozzolo) (2002): *Creative Europe – On Governance and Management of Artistic Creativity in Europe*, Bonn
- Council of Europe & ERICarts (Ed.) (2000): *Cultural Policies in Europe. A compendium of basic facts and trends*, Bonn: ARCult Media (Loseblattsammlung)
- Dankers, Alain/Elshout, Dos/ter Linden, Marike (2000): »Niederländische Kulturpolitik – politische und logistische Elemente«, in: Boekmanstichting/Kulturpolitische Gesellschaft e. V./Duitsland Instituut Amsterdam (Hrsg.): *Kultur über Grenzen: NRW und NL*, Amsterdam/Bonn: Boekmanstichting/Kulturpolitische Gesellschaft e. V.
- Der Senator für Kultur Bremen (2004): *Masterplan für die Kulturförderung 2004-2010*, Bremen
- Deutscher Kulturrat (2003): *Bürgerschaftliches Engagement in der Kultur stärken, Beschluss des Sprecherrates*, Berlin
- Deutscher Städtetag (1999). *Hinweise und Leitlinien zur Musikschule*, Köln
- Deutscher Städtetag (1996). *Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden*, Köln (83. Jg.)
- Deutscher Städtetag (1996): *Neue Rechtsformen für Kultureinrichtungen*, Köln: Deutscher Städtetag (DST-Beiträge zur Bildungs- und Kulturpolitik, Reihe C, Heft 22)
- Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz (2004). *Denkmalschutz und Denkmalpflege in Deutschland*, in: <http://www.nationalkomitee.de/links/themen/thema1.htm> bis [thema9.htm](http://www.nationalkomitee.de/links/themen/thema9.htm) (Stand: 4.11.2004)
- Dorscheid, Sabine (2003): *Kunstpoltik versus Kunstautonomie. Staatliche Kunstförderung in den Niederlanden nach 1945*, Wuppertal (Diss.)
- Duxbury, Nancy (Hrsg.) (2002): »Making Connections – Culture and Social Cohesion in the New Millenium, CIRCLE/CRNN Round Table 2000 in Edmonton«, in: *Canadian Journal of Communication*, No. 2-3/2002
- Eickhoff, Mechthild (2003 a): *Jugendkunstschule. Das Handbuch. Konzepte – Strukturen – Organisation. Ratgeber für kulturelle Initiativen und kulturpädagogische Einrichtungen*, Unna: LKD-Verlag
- Eickhoff, Mechthild (2003 b): »Warum Kunstschulen?«, in: Eickhoff, Mechthild: *Jugendkunstschule. Das Handbuch. Konzepte – Strukturen – Organisation. Ratgeber für kulturelle Initiativen und kulturpädagogische Einrichtungen*, Unna: LKD-Verlag, S. 12-13
- Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2003): *Bericht »Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft«*, Opladen: Leske + Budrich (Band 4 der Schriftenreihe der Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« Deutscher Bundestag)
- ERICarts (2001): *Creative Artists, Market Developments and State Policies*, Background Paper for the EU Presidency Conference in Visby, Sweden
- Ermert, Karl (Hrsg.) (2003): *Bürgerschaftliches Engagement in der Kultur. Politische Aufgaben und Perspektiven*, Wolfenbüttel: Bundesakademie für kulturelle Bildung
- Evers, Adalbert/ Rauch, Ulrich/Sitz, Uta (2002): *Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen*, Berlin: Edition Sigma
- Feist, Andy/ Fisher, Rod/ Gordon/ Christopher/ Morgan, Charles with Jane O'Brian (1998). International data on public spending on the arts in eleven countries. ACE Research Report No 13, The Arts Council of England
- Föhl, Patrick Sinclair/Huber, Andreas (2004): *Fusionen von Kultureinrichtungen. Ursachen, Abläufe, Potenziale, Risiken und Alternativen*, Essen: Klartext Verlag
- Fohrbeck, Karla (1989): Renaissance der Mäzene? Interessenvielfalt in der privaten Kulturfinanzierung, Köln: DuMont Verlag (Studien zur Kulturpolitik)
- Fohrbeck, Karla/Wiesand, Andreas Joh. (1975): *Der Künstler-Report*, München
- Fohrbeck, Karla/Zentrum für Kulturforschung (1981): *Kunstförderung im internationalen Vergleich*, Köln

- Fuchs, Max/Liebald, Christiane (1995): »Begriffe, Konzepte und Methoden in der Evaluationsforschung«, in: Fuchs, Max/Liebald, Christiane: *Wozu Kulturarbeit? Wirkungen von Kunst- und Kulturpolitik und ihre Evaluierung*, Remscheid: Bundesvereinigung Kulturelle Jugendbildung e. V./A. Rolland (Schriftenreihe der BKJ, Bd. 31) S. 167-253
- Fuchs, Max/Liebald, Christiane (1995): *Wozu Kulturarbeit? Wirkungen von Kunst und Kulturpolitik und ihre Evaluierung*, Remscheid
- Geißler, Birgit (1995): *Staatliche Kunstförderung nach Grundgesetz und Recht der EG*, Berlin: Duncker & Humblot (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 672)
- Grasskamp, Walter/Ullrich, Wolfgang (Hrsg.) (2001): Mäzene, Stifter und Sponsoren. Ein Modell der Kulturförderung. Fünfzig Jahre Kulturkreis der deutschen Wirtschaft im BDI
- Häberle, Peter (1982): *Kulturstaatlichkeit und Verfassungsrecht*, Darmstadt
- Häberle, Peter (1985): »Das Kulturverfassungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft B28, S. 11-31
- Hackforth (1998): »Sponsoring: aktuelle empirische Erkenntnisse«, in: *Stiftung&Sponsoring*, Heft 2/1998, S. 37-38
- Hadamczik, Dieter (2004): »Die Bedeutung der Städte mit Theatergastspielen für die deutsche Theaterszene«, in: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.): *Jahrbuch für Kulturpolitik 2004*, Thema: *Theaterdebatte*, Essen: Klartext Verlag, S. 248-255
- Hagedorn-Saupe, Monika (1998): *6. Ausstellungshäuser*, Oberhausen: Verband Deutscher Städtestatistiker (Städte in Zahlen, Bd. 8), S. 115-124
- Hanacek, Andreas (2000): *Archive in der Bundesrepublik Deutschland*, in: <http://home.bawue.de/~hanacek/info/darchive.htm> (Stand: 4.11.2004)
- Hartung, Andreas (1998): *Controlling in öffentlichen Kulturbetrieben. Sinnvolle Steuerung vorhandener Mittel unter Berücksichtigung des kulturpolitischen Auftrags*, Bonn: Kulturpolitische Gesellschaft e.V. (Den Wandel durch Fortbildung begleiten, Band 2).
- Hartung, Werner/Wegner, Reinhard (1996): *Kultur in neuer Rechtsform. Problemlösung oder Abwicklung?*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (Kommunalpolitische Texte, Bd. 11)
- Haß, Kirsten (2004): »Rückfall in die Strukturen der sechziger Jahre. Zur Kulturpolitik in Niedersachsen«, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Heft 106 (III/2004), S. 6-7
- Hautmann, Peter u. a. (1998): *Reformprojekt Kulturverwaltung. Ein praktischer Leitfaden und Erfahrungsbericht am Beispiel Erlangen und Nürnberg*, Bonn: Kulturpolitische Gesellschaft e. V. (Den Wandel durch Fortbildung begleiten, Band 1).
- Heinrichs, Werner (1997): *Kulturpolitik und Kulturfinanzierung*, München: C. H. Beck
- Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Hrsg.) (2002): *Bericht der Unabhängigen Hessische Kulturkommission: mittel- und langfristige Entwicklung der Kulturlandschaft Hessen*, Wiesbaden
- Hofecker, Franz-Otto/Tschmuck, Peter (Hrsg.) (2003): *Kulturpolitik, Kulturforschung und Kulturstatistik*, Innsbruck
- Hummel, Marlies (1992): *Neuere Entwicklungen bei der Finanzierung von Kunst und Kultur durch Unternehmen*, München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung (ifo Studien zu Kultur und Wirtschaft, 7) 1992
- Hummel, Marlies (1995): *Kulturfinanzierung durch Unternehmen in Zeiten verschärfter ökonomischer Sachzwänge*, München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung (ifo Studien zu Kultur und Wirtschaft, 16)
- IG Medien, Hauptvorstand (Hrsg.) (1998): *Aufwind oder Abstrich? Musikschule an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Stuttgart: Eigenverlag
- Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft e. V./LAKS Hessen e. V. (Hrsg.) (2004): *Soziokultur und ihre Förderung durch die Länder*, Bonn/Essen: Kulturpolitische Gesellschaft e. V./Klartext Verlag (Dokumentation, Bd. 63)
- Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.) (2001): *Jahrbuch für Kulturpolitik 2000, Thema: Bürgerschaftliches Engagement*, Essen: Klartext Verlag

- Kamp, Peter (2003): »Viel mit wenig. Die MitarbeiterInnen als Basis des Erfolgs«, in: Eickhoff, Mechthild: *Jugendkunstschule. Das Handbuch*, Unna: LKD-Verlag, S. 236-241
- Kathen, Dagmar von/Vermeulen, Peter (1992): *Handbuch Jugendkunstschule. Konzepte, Organisation, Finanzierung. Ein Ratgeber für kulturelle Initiativen*, Unna: LKD-Verlag
- Kersting, Norbert u.a. (Hrsg.) (2002): *Ehre oder Amt? Qualifizierung bürgerschaftlichen Engagements im Kulturbereich*, Opladen: Leske + Budrich
- Kiesow, Gottfried (2000). *Denkmalpflege in Deutschland. Eine Einführung*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft [4., überarbeitete Aufl.]
- Kilian, Michael (2003): »Stiftungseinrichtung durch die öffentliche Hand«, in: Bellezza, Enrico u. a.: *Der Staat als Stifter. Stiftungen als Public Private Partnerships im Kulturbereich*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (Konzepte Stiftungen, Bd. 5), S. 11-134
- Klamer, Arjo (2002): »Accounting for Social and Cultural Values«, in: *De Economist*, 150-4/2002
- Klein, Armin (Hrsg.) (2003): *Deutsches Jahrbuch für Kulturmanagement 2002*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Klein, Armin (Hrsg.) (2004): *Kompendium Kulturmanagement. Handbuch für Studium und Praxis*, München: Verlag Vahlen
- Klempin, Hannelore (1998 a). *7. Artotheken*, Oberhausen: Verband Deutscher Städtestatistiker (Städte in Zahlen, Bd. 8). S. 124-136
- Klempin, Hannelore (1998 b). *9. Kommunalarchive*, Oberhausen: Verband Deutscher Städtestatistiker (Städte in Zahlen, Bd. 8), S. 185-214
- Konietzka, Thomas/Küppers, Hans-Georg (1998): *Neue Steuerung in der kommunalen Kulturarbeit. Alternative Formen der Organisation und Finanzwirtschaft für Kultureinrichtungen*, Bonn: Kulturpolitische Gesellschaft e. V. (Den Wandel durch Fortbildung begleiten, Band 3)
- Kordfelder, Angelika/Sievers, Norbert (2002): *Kulturpolitik als Ehrenamt. Entwicklung und Erprobung von Qualifizierungsmaßnahmen für ehrenamtliche MandatsträgerInnen. Projektdokumentation*, Bonn: Institut für Kulturpolitik (IfK) der Kulturpolitischen Gesellschaft e. V. (Materialien, Nr. 9)
- Krips, Maximilian/Fesel, Bernd (Hrsg.) (2001): *Galerien in Deutschland. Schnittstelle Kunst + Markt*, Köln: NCC Cultur Concept
- Küppers, Hans-Georg/Konietzka, Thomas (2004): »Blinder Eifer schadet nur. Aspekte einer Theaterreform«, in: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.): *Jahrbuch für Kulturpolitik 2004*, Thema: *Theaterdebatte*, Essen: Klartext Verlag, S. 200–210
- Kulturkreis der deutschen Wirtschaft im BDI (Hrsg.) (1996/1997). *Kulturförderung in gemeinsamer Verantwortung I - III*, Weißbuch, Grünbuch und Blaubuch des Aktionskreises Kultur. Arcult Media: Bonn
- Landesarbeitsgemeinschaft Soziokultur in Niedersachsen e. V. (2003): *Förderung der Soziokultur durch das Land Niedersachsen*, Hannover: Eigenverlag
- Landesvereinigung Kulturelle Jugendarbeit Nordrhein-Westfalen e. V. (Hrsg.) (2003): *»Ich lerne zu leben«*. *Evaluation von Bildungswirkungen in der kulturellen Jugendarbeit in Nordrhein-Westfalen. Qualitätsanalyse im Wirksamkeitsdialog*, bearb. v. Werner Lindner, Unna: LKD-Verlag
- Landesvereinigung Kulturelle Jugendarbeit Nordrhein-Westfalen e. V. (Hrsg.) (2001): *Jugendkulturarbeit auf dem Prüfstand. Sind wir gut? Bericht zum Wirksamkeitsdialog in der kulturellen Jugendarbeit*, Teil II: *Fortschreibung 2000*, Unna: LKD-Verlag
- Landesvereinigung Kulturelle Jugendbildung Nordrhein-Westfalen e. V. (Hrsg.) (2000): *Jugendkulturarbeit auf dem Prüfstand. Sind wir gut? Bericht zum Wirksamkeitsdialog in der kulturellen Jugendarbeit*, Unna: LKD-Verlag
- Landschaftsverband Rheinland (1994): *Neue Strukturen für Museen? Tagungsband zum Kolloquium am 17./18. Juni 1993, Bildungsstätte für Museumspersonal; Rheinisches Museumsamt*, Köln-Pulheim: Rheinland-Verlag
- Laustroer, Ulrich/Pollmann, Uwe/Sievers, Norbert (1988): *Bestandsaufnahme: Soziokultur. Eine Politikfeldanalyse im Bereich bürgernaher Kulturarbeit*, Hagen: Kulturpolitische Gesellschaft e. V.

- Loeffelholz von Colberg, Bernhard Freiherr (1996): »Zum Mäzenatentum, Stiftungswesen und Kultursponsoring in der Bundesrepublik Deutschland«, in: Musikforum, Heft 84, S. 13-18
- Martin, Olaf (2004): »Subventionen und Kontrakte der öffentlichen Hand«, in: Strachwitz, Rupert Graf/Then, Volker (Hrsg.): *Kultureinrichtungen in Stiftungsform*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 157-163
- Matarasso, Francois (Hrsg.) (2001): *Recognizing Culture*, London
- Mercer, Colin (2002): *Towards Cultural Citizenship. Tools for Cultural Policy and Development*, Stockholm
- Meyer, Bernd (1998): »Betriebsformen in Kultureinrichtungen. Neue Betriebsformen als Aladins Wunderlampe?«, in: Bendixen, Peter u. a. (Hrsg.): *Handbuch KulturManagement*, Stuttgart: Raabe Verlag (Loseblattsammlung 1992 ff.) 1998, 16 S., H 4.3
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport/Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2000): *Kulturwirtschaft in Europa – Regionale Entwicklungskonzepte und Strategien*, Düsseldorf
- Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur (2003): *Bericht der Arbeitsgruppe Evaluation der Kulturförderung in Schleswig-Holstein*, Kiel
- Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): *4. Kulturwirtschaftsbericht. Kulturwirtschaft im Netz der Branchen* (bearbeitet durch die Arbeitsgemeinschaft Kulturwirtschaft NRW – Benkert, Wolfgang/Ebert, Ralf/Gnad, Friedrich/Kunzmann, Klaus R./Wiesand, Andreas Joh.), Dortmund/Witten/Bonn: Büro STADTart
- Müller, Ursula (2002): »Kulturförderung im Wandel. Modelle zur Gestaltung von Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Kulturbetriebes«, in: Bendixen, Peter u. a. (Hrsg.): *Handbuch KulturManagement*, Stuttgart: Raabe Verlag (Loseblattsammlung 1992 ff.) 2002, 25 S., D 5.3
- Niederländer, Frank (unter Mitarbeit von Gabriele Schulz) (1993). *Das Literaturbuch 1993/94. Literarisches Leben in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Oertel, Martina/Röbke, Thomas (1999): *Reform kommunaler Kulturverwaltungen. Ergebnisse einer Umfrage in den Kommunen über 30 000 Einwohnern*, Bonn: Institut für Kulturpolitik (IfK) der Kulturpolitischen Gesellschaft e. V. (Materialien, Nr. 5)
- Oliver Scheytt (2002): »Kulturkompetenz von Land und Kommune am Beispiel des Musikschulwesens«, in: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitische Gesellschaft e. V. (Hrsg.): *Jahrbuch für Kulturpolitik 2001, Thema: Kulturföderalismus*, Essen: Klartext Verlag, S. 253-267
- Oliver Scheytt (2004): *Kommunales Kulturrecht*, München 2004, (i. Dr.)
- Opitz, Stephan (2004): »Ein Modellbericht. Evaluation der Kulturförderung in Schleswig-Holstein«, in: Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.): »... statt Igel herrschen Kuscheltiere ...« *Staatliche Kulturförderung in Baden-Württemberg gestern – heute – morgen. Öffentliche Anhörung der Landtagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen am 14. Juli 2004. Dokumentation*, Stuttgart: Bündnis 90/Die Grünen, S. 38-47
- Opitz, Stephan/Steinbrink, Matthias/Thomas, Volker (2004): »Öffentliche Zuwendungen«, in: Klein, Armin (Hrsg.): *Kompendium Kulturmanagement. Handbuch für Studium und Praxis*, München: Verlag Vahlen, S. 313-325
- Opitz, Stephan/Thomas, Volker (2003): »Die Evaluation der Kulturförderung eines Bundeslandes. Kulturpolitische Ausgangspunkte, Methodik und operative Maßnahmen am Beispiel der Förderung von Projekten und kulturellen Verbänden«, in: Klein, Armin (Hrsg.): *Deutsches Jahrbuch für Kulturmanagement 2002*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 107-118
- Palm, Wolfgang (1998): *Öffentliche Kunstförderung zwischen Kunstfreiheitsgarantie und Kulturstaat*, Berlin: Duncker & Humblot (Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 748)
- Pappermann, Ernst (1984): »Rahmenbedingungen kommunaler Kulturarbeit«, in: Pappermann, Ernst/Mombauer, Peter M./Blank, Theodor J. (Hrsg.): *Kulturarbeit in der kommunalen Praxis*, Köln/Stuttgart: Kohlhammer, S. 3-12
- Peez, Georg (2000): *Qualitative empirische Forschung in der Kunstpädagogik*, Hannover

- QUEST (Hrsg.) (2000): *Modernising the Relationship (Part One): A New Approach to Funding Agreements*, London: DCMS
- Ranan, David (2004): »Wem gehört das Theater in England?«, in: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.): *Jahrbuch für Kulturpolitik 2004*, Thema: *Theaterdebatte*, Essen: Klartext Verlag 2004, S. 286–293
- Reitz, Gerhard (2000): *Volkshochschul-Statistik 2003. Zahlen in Kürze*, Bonn: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung [online im Internet: URL http://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2004/reitz04_11.pdf]
- Richter, Reinhart (1995): »Das Prinzip der dezentralen Ressourcenverantwortung in der kommunalen Kulturverwaltung«, in: Richter, Reinhart/Sievers, Norbert/Siewert, Hans-Jörg (Hrsg.): *Unternehmen Kultur*, Hagen/Essen: Kulturpolitische Gesellschaft e. V./Klartext-Verlag (Edition Umbruch, Bd. 7), S. 71-90
- Röckrath, Gereon (2000): »Vom Regiebetrieb zur GmbH. Rechtsformen für Kultureinrichtungen, dargestellt am Beispiel der Theater«, in: Bendixen, Peter u. a. (Hrsg.): *Handbuch KulturManagement*, Stuttgart: Raabe Verlag (Loseblattsammlung 1992 ff.) [H 4.2]
- Scheid, Heike (2000). *Ergebnisse der Studie zur Situation Freier Theater in Deutschland 1999*, Köln: Bundesverband Freier Theater e. V.
- Scheytt, Oliver/Kersten, Rüdiger (2000): »Strategie durch kulturpolitische Leitlinien und Ziele«, in: Peter Bendixen u. a. (Hrsg.): *Handbuch KulturManagement*, Stuttgart 1992 ff. (Loseblattsammlung) C 1.9
- Schneidewind, Petra (2004): »Die Rechtsform«, in: Klein, Armin (Hrsg.): *Kompendium Kulturmanagement. Handbuch für Studium und Praxis*, München: Verlag Vahlen
- Schrijvers, Alfon P.M. (1995): »Das Tilburger Modell. Die Verwaltungsorganisation von morgen?«, in: Richter, Reinhart/Sievers, Norbert/Siewert, Hans-Jörg (Hrsg.): *Unternehmen Kultur*, Hagen/Essen: Kulturpolitische Gesellschaft e. V./Klartext-Verlag (Edition Umbruch, Bd. 7), S. 43-52.
- Schuster, J. Mark Davidson (1985). *Supporting the Arts: An International Comparative Study*. Washington: National Endowment for the Arts
- Schuster, J. Mark Davidson (1987). *Making Compromises to Make Comparisons in Cross-national Arts Policy Research*, *Journal of Cultural Economics*, Vol 11, No 2, 1987
- Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (1997): *Ausgaben der Länder für Literatur- und Autorenförderung 1991 bis 1997*, Bonn (Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Sonderheft 86)
- Sievers, Norbert (1995): »Aktive Kulturpolitik und Kulturverwaltungsreform. Neue Steuerungsformen in der Diskussion«, in: Richter, Reinhart/Sievers, Norbert/Siewert, Hans-Jörg (Hrsg.): *Unternehmen Kultur*, Hagen/Essen: Kulturpolitische Gesellschaft e. V./Klartext-Verlag (Edition Umbruch, Bd. 7), S. 23-42
- Sievers, Norbert (1997): »Neue Wege der Landeskulturpolitik? Über den Versuch einer beteiligungsorientierten regionalen Kulturpolitik in NRW«, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Heft 77, S. 27-32
- Sievers, Norbert (1998): »Kooperative Kulturpolitik. Zauberformel oder Zukunftschance?«, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Heft 83 (IV/1998), S. 32-38
- Sievers, Norbert (2003a): »Kostenneutrale Reformen? Zur Diskussion um die Veränderung des Zuwendungsrechts«, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Heft 101 (II/2003), S. 12-13
- Sievers, Norbert (2003b): »Wie der Rotstift regiert. Kürzungen im Landeskulturretat Nordrhein-Westfalen«, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Heft 103 (IV/2003), S. 22-28
- Sievers, Norbert (Hrsg.) (1998): *Neue Wege der Kulturpartnerschaft*, Bonn: Institut für Kulturpolitik (IfK) der Kulturpolitischen Gesellschaft (Materialien, Nr. 3)
- Sievers, Norbert/Wagner, Bernd (1998): »Public Private Partnership. Begründungen und Modelle kooperativer Kulturpolitik«, in: Bendixen, Peter (Hrsg.): *Handbuch KulturManagement*, Stuttgart: Raabe Verlag (Loseblattsammlung 1992 ff.), 30 S., C 1.6
- Söndermann, Michael (2001): »Kulturausgaben in Deutschland 2000. Zur Lage der öffentlichen Kulturfinanzierung in Deutschland«, in: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen

- Gesellschaft (Hrsg.): *Jahrbuch für Kulturpolitik 2000. Thema: Bürgerschaftliches Engagement*, Essen: Klartext Verlag, S. 341-371
- Söndermann, Michael (2003): »Wie hat sich die öffentliche Kulturfinanzierung weiterentwickelt? Ergebnisse aus der Kulturstatistik 2002«, in: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.): *Jahrbuch für Kulturpolitik 2002/03. Thema: Interkultur*, Essen: Klartext Verlag, S. 383-408
- Söndermann, Michael (2004): »Öffentliche Kulturfinanzierung in Deutschland 2003/04. Ergebnisse aus der Kulturstatistik«, in: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.): *Jahrbuch für Kulturpolitik 2004. Thema: Theaterdebatte*, Essen: Klartext Verlag, S. 353-375
- Spieckermann, Gerd (2004): »Soziokulturelle Zentren im Jahr 2002. Ergebnisse der Umfrage der Bundesvereinigung Soziokultureller Zentren«, in: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft e. V. (IfK)/LAKS Hessen e. V. (Hrsg.): *Soziokultur und ihre Förderung durch die Länder*, Bonn/Essen: Kulturpolitische Gesellschaft e. V./Klartext Verlag (Dokumentation, Bd. 63), S. 44-68
- Staatliche Museen zu Berlin – Preußischer Kulturbesitz – Institut für Museumskunde (Hrsg.) (2003): *Statistische Gesamterhebung an den Museen der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 2002*, Berlin: Selbstverlag (Materialien aus dem Institut für Museumskunde, Bd. 57)
- Statistisches Bundesamt (2003): *Statistisches Jahrbuch 2003. Für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden
- Strachwitz, Rupert Graf/Then, Volker (Hrsg.) (2004): *Kultureinrichtungen in Stiftungsform*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Strous, Tjeu (2004): »Rotterdam Kulturpolitik. Erfolge und Misserfolge interkultureller Kulturförderung in den Niederlanden«, in: Kulturpolitische Gesellschaft e. V. (Hrsg.): *inter.kultur.politik. Kulturpolitik in der multiethnischen Gesellschaft, Dokumentation des 2. Kulturpolitischen Bundeskongresses am 26 und 27. Juni 2003 in Berlin*, Bonn/Essen: Kulturpolitische Gesellschaft e. V./Klartext Verlag (Edition Umbruch, Bd. 18), S. 177-183
- Sturhan, Sabine (2003): *Kunstförderung zwischen Verfassung und Finanzkrise. Probleme staatlicher Kunstfinanzierung am Beispiel Berlins*, Berlin: Weißensee Verlag (Berliner Beiträge zur Rechtswissenschaft, Bd. 10)
- Theaterstatistik (hrsg. vom Deutschen Bühnenverein/Bundesverband Deutscher Theater) 1990/1991 (26. Heft), 1991/92 (27. Heft), 2002/2003 (38. Heft)
- Thimm, Dagmar/Sprengel, Rainer (2004): »Gemeinnützigkeitsrecht und Kultureinrichtungen«, in: Strachwitz, Rupert Graf/Then, Volker (Hrsg.): *Kultureinrichtungen in Stiftungsform*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 97-102
- Toman, Monika (1991): »Was leisten deutsche Landesstiftungen? Ein Überblick«, in: Hessische Kulturstiftung (Hrsg.): *Europäischer Kulturföderalismus. Positionen und Aufgaben der Kulturstiftungen*. Dokumentation eines Kongresses der Hessischen Kulturstiftung am 23./24. November 1990 in Frankfurt am Main, Wiesbaden: Hessische Kulturstiftung, S. 10-17
- Uschtrin, Sandra/Küspert, Michael Joe (Hrsg.) (2001): *Handbuch für Autorinnen und Autoren. Adressen und Informationen aus dem deutschen Literatur- und Medienbetrieb*, München: Uschtrin [5., völlig überarb. und erw. Aufl. (Stand: 16.02.2001)]
- Vandenrath, Sonja (2003): »Zwischen LitClubbing und Round Table. Strategien der Existenzsicherung von Literaturhäusern in der Bundesrepublik«, in: Schütz, Erhard/Wegmann, Thomas (Hrsg.): *literatur.com. Tendenzen im Literaturmarketing*, Berlin: Weidler, S. 172 ff.
- Verband Deutscher Musikschulen e. V. (2004): *Statistisches Jahrbuch für Musikschulen in Deutschland 2003*, Bonn: VdM Verlag
- Vogt, Matthias Theodor (Hrsg.) (1994): *Kulturräume in Sachsen. Eine Dokumentation*, Leipzig: Universitätsverlag
- Wagner, Bernd (1997): »Freie Theaterarbeit. Öffentliche Förderung durch Kommunen und Länder«, in: Bendixen, Peter u.a.: *Handbuch KulturManagement*, Stuttgart: Raabe Verlag (Loseblattsammlung 1992 ff.), E 1.3

- Wagner, Bernd (2004): »Kulturentwicklungsplanung – Kulturelle Planung«, in: Klein, Armin (Hrsg.): *Kompendium Kulturmanagement. Handbuch für Studium und Praxis*, München: Verlag Vahlen, S. 125-137
- Wagner, Bernd (Hrsg.) (1998). *Den Wandel durch Fortbildung begleiten. Dokumentation des Projekts »Neue Steuerungsformen und MitarbeiterInnenqualifikation in kommunalen und freien Kultureinrichtungen*, Bonn: Kulturpolitische Gesellschaft e.V. (Den Wandel durch Fortbildung begleiten, Bd. 4)
- Wagner, Bernd (Hrsg.) (2000): *Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftliches Engagement in der Kultur. Dokumentation eines Forschungsprojekts*, Bonn/Essen: Kulturpolitische Gesellschaft/Klartext Verlag (Dokumentation 55)
- Wagner, Bernd/Witt, Kirsten (Hrsg.) (2003). *Engagiert für Kultur. Beispiele ehrenamtlicher Arbeit im Kulturbereich*, Bonn/Essen: Kulturpolitische Gesellschaft e. V./Klartext Verlag (Dokumentation, Bd. 59)
- Wiesand, Andreas Joh./Zentrum für Kulturforschung (1980): *Literaturförderung im internationalen Vergleich*, Köln
- Wiesand, Andreas Joh./Zentrum für Kulturforschung (Hrsg.) (2001): *Handbuch der Kulturpreise 4 – Preise, Ehrungen, Stipendien und individuelle Projektförderungen für Künstler, Publizisten und Kulturvermittler in Deutschland und Europa*, Bonn 2001
- Winands, Günter (2004): »Der Staat als Stifter: Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen des staatlichen Einflusses«, in: Strachwitz, Rupert Graf/Then, Volker (Hrsg.): *Kultureinrichtungen in Stiftungsform*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 67-77
- Zembylas, Taso (2004): *Fairness und Verfahrensstandards in der Kulturförderung*, Wien (unv. Ms.)
- Zimmermann, Olaf (2000): »Bestand sichern, Experimente möglich machen. Neun Thesen zur alternativen Kulturfinanzierung«, in: *nmz*, H.3/2000, S. 15 u. H. 4/2000, S. 15
- Zimmermann, Olaf (2004): »Das Zuwendungsrecht – Knebel für Kultureinrichtungen?«, in: Strachwitz, Rupert Graf/Then, Volker (Hrsg.): *Kultureinrichtungen in Stiftungsform*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 103-112
- Zimmermann, Rainer/Schmeling, Alexandra von (1998): »Kultursponsoring der Großunternehmen«, in: Späth, Lothar/ Michels, Günter/ Schily, Konrad: *Das PPP-Prinzip. Private Public Partnership, Die Privatwirtschaft als Sponsor öffentlicher Interessen*, München: Droemer Verlag, S. 111-129

2 Tabellenverzeichnis und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Rechtsform öffentlich getragener Theater (ohne eigenständige Musiktheater)	20
Tabelle 2: Typische Trägerschaftsformen in den Vergleichsländern	31
Tabelle 3: Art der Reformprozesse – Trends, Aktionen, Beispiele	41
Tabelle 4: Öffentliche und private Anteile der Kulturförderung im Vergleich	56
Tabelle 5: Kulturaufwendungen staatlicher Ebenen/Gebietskörperschaften im Vergleich	57
Tabelle 6: Hinweise zu Strukturen der Kulturfinanzierung in den Vergleichsländern	59
Tabelle 7: Verhältnis institutionelle zu projektbezogener / individueller Förderung	61
Tabelle 8: Trend zu »Public-Private-Partnership«?	63
Tabelle 9: Rechtliche / politische Entscheidungsgrundlagen in den Vergleichsländern	78
Tabelle 10: Gremienstruktur und Entscheidungskompetenzen in »staatlich finanzierten Förderinstrumenten«	93
Tabelle 11: Beispiele für verbreitete Kriterien öffentlicher Kulturförderung in den Vergleichsländern	110
Tabelle 12: Vergleich einiger wichtiger Faktoren der Kulturpolitik/ -finanzierung ausgewählter Staaten in Europa	120
Tabelle 13: Bewertung von Stärken/Schwächen bisheriger Reformansätze der Kulturförderung im Vergleich	122
Abb. 1: Träger der öffentlichen Kulturfinanzierung in Deutschland	45
Abb. 2: Kulturetat der öffentlichen Haushalte nach Sparten	46

3 Autoren

Autoren des Gutachtens:

Dr. Norbert Sievers, nach Studium der Soziologie in Bielefeld seit 1982 erst Sekretär, später Geschäftsführer der Kulturpolitischen Gesellschaft. Seit 1997 wissenschaftlicher Projektleiter des Instituts für Kulturpolitik (ifk) der Kulturpolitischen Gesellschaft. Geschäftsführer des Fonds Soziokultur. Zahlreiche Publikationen zur Kulturpolitik.

Bernd Wagner, nach Studium der Erziehungs- und Sozialwissenschaften in Frankfurt am Main Verleger und als kulturpolitischer Publizist tätig. Seit Anfang der neunziger Jahre zunächst freie, dann feste Mitarbeit bei der Kulturpolitischen Gesellschaft, seit 1997 wissenschaftlicher Leiter des Instituts für Kulturpolitik (ifk) der Kulturpolitischen Gesellschaft. Zahlreiche Publikationen zur Kulturpolitik.

Prof. Dr. Andreas Johannes Wiesand, nach Rundfunkvolontariat und Studium (Politik, Kommunikations- und Erziehungswissenschaft) Tätigkeiten im Rowohlt-Verlag und beim SPIEGEL-Verlag. Seit den siebziger Jahren neben der Forschungs- und Publikationstätigkeit und zahlreichen Lehrverpflichtungen im In- und Ausland, u.a. als Professor für deutsche und europäische Kulturpolitik/Kulturmanagement an der Hochschule für Musik und Theater, Hamburg, wissenschaftlicher Leiter und Geschäftsführer des Zentrums für Kulturforschung, Bonn (ZfKf) und Executive Director des European Institute for Comparative Cultural Research (ERICarts).

Autoren der Expertisen für die Vergleichsländer

Niederlande

Dr. Sabine Dorscheid, freie Expertin und Kuratorin, Dissertation über "Kunstpoltik versus Kunstautonomie. Staatliche Kunstförderung in den Niederlanden nach 1945", Wuppertal 2003

Österreich

Prof. Dr. Franz-Otto Hofecker, geschäftsführender Direktor des *I*nstituts für *K*ultur*M*anagement und *K*ulturforschung (IKM) an der Universität für Musik und Darstellende Kunst, Wien; Vorstand European Association of Cultural Researchers, langjähriger Gutachter für europäische Institutionen wie EU und Europarat

Schweiz

Dr. Christoph Weckerle, Koordinator Forschung und Entwicklung der Hochschule für Gestaltung und Kunst, Zürich. Forschungs- und Beratungstätigkeit im Feld der Kulturpolitik in der Schweiz und Europa

Vereinigtes Königreich (mit Schwerpunkt vor allem auf der Situation in England)

Rod Fisher, Direktor von International Intelligence on Culture, London, Dozent an der City-University London, langjährige Erfahrung in international-vergleichenden Studien zur Kulturpolitik

4 Profile (Antwortbogen) der Vergleichsländer

(externe Dateien, s. CD Anhang Länderprofile)

Hinweis: Ausgewiesene Fachleute wurden zu den Fragen der Enquete-Kommission von den Gutachtern um Daten und stichwortartige Einschätzungen für die vier Vergleichsländer gebeten. Die Beantwortung erfolgte in der Regel bzw. soweit vorhanden auf der Grundlage amtlicher Statistiken und von zugänglichen Unterlagen oder Studien zur Kulturpolitik, wurde bei Bedarf auch mit Statistischen Ämtern oder anderen Stellen im jeweiligen Bezugsland abgeklärt. Soweit Daten unzuverlässig waren oder Unterlagen fehlten, konnte auf eine vollständige Beantwortung verzichtet werden.

Bei vielen Fragen kam es im Sinne des Gutachterauftrags zugleich auf eine individuelle Bewertung von Daten und Trends an, zu denen die Angesprochenen ausdrücklich ermutigt wurden. Diese Stellungnahmen oder auch die gewählten »good or bad practices« sind selbstverständlich nicht als offizielle Positionen der Regierungen oder sonst Verantwortlicher in den jeweiligen Ländern zu verstehen, sie sollen vielmehr zur weiteren kulturpolitischen Diskussion anregen.

Einige Fragen, vor allem in Teil IV des Erhebungsbogens (Bewertungen), wurden ergänzend zu den Anforderungen des Auftrags der Enquete-Kommission aufgenommen. Sie waren für den Kontext des Gutachtens hilfreich (und werden daher an dieser Stelle ebenfalls ausgewiesen), sind aber primär für spätere Auswertungen durch die Gutachter, die befragten Fachleute selbst sowie andere Interessierte vorgesehen.

- 1 Niederlande
 - 1.1 Länderprofil Niederlande (Dr. Sabine Dorscheid)
 - 1.2 Ergänzungen/Begriffserläuterungen (Dr. Sabine Dorscheid)
- 2 Österreich
 - 2.1 Länderprofil Österreich (Prof. Dr. Otto Hofecker)
 - 2.2 Tabellen 1 bis 4: Kulturausgaben (Prof. Dr. Otto Hofecker)
 - 2.3 Ergänzende Stellungnahmen aus Österreich (Prof. Dr. Otto Hofecker)
- 3 Länderprofil Schweiz (Dr. Christoph Weckerle)
- 4 Länderprofil Vereinigtes Königreich (mit Schwerpunkt auf England) (Rod Fisher)

- 1 Niederlande
- 1.1 Länderprofil Niederlande (Dr. Sabine Dorscheid)
- 1.2 Ergänzungen/Begriffserläuterungen (Dr. Sabine Dorscheid)

- 2 Österreich
- 2.1 Länderprofil Österreich (Prof. Dr. Otto Hofecker)
- 2.2 Tabellen 1 bis 4: Kulturausgaben (Prof. Dr. Otto Hofecker)
- 2.3 Ergänzende Stellungnahmen aus Österreich (Prof. Dr. Otto Hofecker)

3 Länderprofil Schweiz (Dr. Christoph Weckerle)

- 4 Länderprofil Vereinigtes Königreich (mit Schwerpunkt auf England) (Rod Fisher)

5 Materialien

(externe Dateien, s. CD Anhang Materialien)

- 1 Informationen für Antragsteller
 - 1.1 Landesarbeitsgemeinschaft Soziokultur Niedersachsen
 - 1.2 Landschaftsverband Südniedersachsen e.V.
- 2 Förderrichtlinien und -kriterien
 - 2.1 Fördergrundsätze Kulturstiftung des Bundes
 - 2.2 Förderkodex der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Kulturfonds
 - 2.3 Hamburgische Kulturstiftung
 - 2.4 Kulturland Brandenburg
 - 2.5 Kulturstiftung des Freistaates Sachsen
 - 2.6 Kunststiftung Baden-Württemberg
 - 2.7 Landesarbeitsgemeinschaft Soziokultur Niedersachsen
 - 2.8 Landschaftsverband Südniedersachsen e.V.
- 3 Förderanträge
 - 3.1 Fonds Soziokultur e.V.
 - 3.2 Kulturstiftung des Bundes
 - 3.3 Kunststiftung Baden-Württemberg
 - 3.4 Landschaftsverband Südniedersachsen
- 4 Sonstiges
 - 4.1 Synopse der Soziokulturförderung der Länder

Quelle: Institut für Kulturpolitik 2004