

Öffentliche Anhörung zum Thema Kulturwirtschaft am 26. März 2007 Enquete Kommission „Kultur in Deutschland“

Antworten des Büros für Kulturpolitik und Kulturwirtschaft zum Fragenkomplex II (Politik)

Frage 21.)

Die Frage nach den Beziehungen von Kulturförderung und Wirtschaftsförderung in verschiedenen Politikfeldern kann im Rahmen dieser Anhörung nicht an Einzelfällen oder gar einer empirischen Übersicht beantwortet werden. Die positiven Effekte von Kulturförderung auf Kulturtourismus oder weiche Standortvorteile im Wettbewerb um die Niederlassung von Firmen oder um Bevölkerungszuzug sind ausreichend bekannt und in der Literatur diskutiert. Dies soll hier nicht wiederholt werden.

Es stellt sich auch die Frage, ob eine solche Antwort, die präzise im Einzelfall ist und damit immer ex-post bleibt, eine Hilfestellung für erforderliche ex-ante Entscheidungen in der Politik sein kann. Die Antwort wird daher auf die Systematisierung der Beziehung von Kulturförderung und Wirtschaftsförderung abgestellt – auch in der Hoffnung, dass diese Systematisierung eine Hilfe für ex-ante Entscheidungen bieten kann.

Wirkungen von Kulturförderung auf die Wirtschaft und damit Wirtschaftsförderung:

Eine öffentliche Förderung von Kulturbetrieben (profit) oder Kulturinstituten (non-profit) hat wirtschaftlich betrachtet mindestens vier Aspekte

- : a.) Preisliche Effekte – z.B.: Günstigere Eintrittskarten
- b.) Mengeneffekte – z.B.: Mehr Kulturproduktion – Stichwort: Das, was es im Markt schwer hat
- c.) Nicht-monetäre, aber wirtschaftliche Effekte
- d.) Nicht-monetäre und nicht wirtschaftliche Effekte

Aspekte (a / b): Wettbewerb

Die Aspekte (a) und (b) können zu Wettbewerbsverzerrungen führen, wenn geförderte Kulturbetriebe und Kulturinstitute mit nicht geförderten Akteuren konkurrieren. Eine Konkurrenz ist dann gegeben, wenn die Produkte der geförderten und nichtgeförderten Kulturbetriebe/Kulturinstitute den gleichen Kundenkreis adressieren. Dies ist in den einzelnen Kulturbranchen verschieden und im Einzelfall zu prüfen – ein Beispiel: Im Feld der Museen bildender Kunst kennt Deutschland bisher weitgehend öffentlich finanzierte Kulturinstitute. Es gab bis 2000 keine Konkurrenz mit privat finanzierten Museen im Inland. Seit 2000 entstehen jedoch immer mehr Privatmuseen und dadurch entsteht auch ein Wettbewerb. Anscheinend gibt es jedoch in diesem Wettbewerb keine Verzerrungen, die zuungunsten der privatfinanzierten Museen sind – sonst wäre die

Gründungswelle privater Museen schwer erklärlich. Es wäre zu prüfen, ob es Verzerrungen gibt, die zu Lasten der öffentlichen Museen wirken.

Aspekt (b) Angebot / Marktentstehung

Kulturförderung kann durch den Aspekt (b) zum Entstehen eines Kulturmarktes beitragen. Kulturförderung folgt oft dem selbst formulierten Ziel, das zu fördern, was es schwer hat. Übertragen in die Wirtschaftstheorie für Kulturgüter entspricht die Intention dieses Satzes, das Dilemma öffentlicher Güter – wie z.B. Sicherheit, Kindergärten, Staudämme, Verkehrs- und Stromsicherheit oder Kultur – aufzulösen. Das Dilemma besteht darin, dass zwar jeder das öffentliche Gut will, private Akteure, ob profit oder non-profit, aber das öffentliche Gut nicht über einen Markt, also über freiwillige Vereinbarungen, bereitstellen können. Warum ist dies so?

Wenn eine Person A also ein öffentliches Gut nutzen kann, ohne Person B dabei zu beeinträchtigen und in Folge dessen auch nicht dafür zahlen muss, wird sich Person A wie ein Trittbrettfahrer verhalten. Sie wird das öffentliche Gut nutzen wollen, dafür aber nicht oder weniger zahlen wollen, denn der andere nutzt es ja auch mit. Wenn nun jede Person so denkt, ist die Bereitschaft zur Bezahlung des öffentlichen Gutes zu klein. Das öffentliche Gut wird nicht bereit gestellt.

Aufgrund des Trittbrettfahrer-Phänomens ist die Zahlungsbereitschaft (siehe 1) zu gering, entsprechend dem für den Produzenten erzielbaren Preis. Preise für öffentliche Güter bestimmen sich nicht nach der Zahlungsbereitschaft eines einzelnen, sondern der Bereitschaft aller bzw. der relevanten Nachfragegruppe, dieses öffentliche Gut zu kaufen: Nur ist eben diese Gruppen-Zahlungsbereitschaft aufgrund des individuellen Trittbrettfahrens zu tief.

Öffentliche Kulturförderung kann das Marktversagen überwinden, das in einigen Fällen der Kulturproduktion vorliegt, insbesondere der Erstproduktion/Innovation/Neuen Kultur. Dies ist nicht erforderlich in den am Markt etablierten Kulturprodukten. Hier liegt kein Marktversagen vor. Kulturförderung kann diese Leistung des Marktaufbaus nicht erbringen, wenn sie wirtschaftlich oder ökonomisch ausgerichtet wird. Sie muss im Sinne der öffentlicher Güter künstlerisch qualitativ ausgerichtet sein.

Kulturförderung in dieser Form leistet damit einen Beitrag zum Marktaufbau, ist also genau betrachtet in keinem Markt tätig, sondern vielmehr Vorläufer zu einer Wirtschaftsförderung in Kulturbranchen, die dann einsetzen kann, wenn ein Markt vorhanden ist.

Beispiele:

Literatur

Kulturförderung: Literaturhäuser - Wirtschaftsförderung: Buchpreisbindung

Kulturförderung: Übersetzungsförderung – Wirtschaftsförderung: Buchfestivals und Verlegerseminare im Ausland.

Bildende Kunst

Kulturförderung: Künstleraustausch/Atelierhäuser – Wirtschaftsförderung: Galerien auf Auslandsmessen

Aspekt (c): Externe Effekte / Standortimage / Nichtmonetärer Wirtschaftsnutzen

Kulturförderung hat positive externe Effekte – analog zur Industrieproduktion, deren externer (negativer) Effekt die Umweltverschmutzung ist. Externe Effekte sind Wirkungen, die erstens nicht dem eigentlichen Ziel der Produktion entsprechen und zweitens sich an anderer Stelle oder bei anderen Personen monetär oder nicht monetär auswirken. Kulturförderung erzeugt nicht-monetäre Wirkungen außerhalb der Kultur produzierenden Betriebe bzw. Institute. (Umweltverschmutzung erzeugt monetäre externe Effekte und war deshalb relativ einfach greifbar. Seitdem in 2007 von der UNO der Klimateffekt auch als monetäre Wirkung auf das BIP dargestellt wurde, ist die Debatte neu geordnet).

Der heutige Mangel, externe Effekte der Kulturförderung zu quantifizieren, ist kein Beleg gegen die Existenz der positiven externen Effekte. Der Kultursektor teilt hier das Phänomen mangelnder Forschung mit vielen anderen Sektoren öffentlicher Güter und externer Effekte. Externe Effekte werden umgangssprachlich unter dem Begriff „Standortvorteil“ bzw. „weiche Faktoren“ zusammengefasst. Die Begriffe täuschen darüber hinweg, dass externe Effekte wirtschaftliche Entscheidungen von Firmen und Akteuren massiv beeinflussen und daher „harte“ Folgen haben – Bevölkerungszuzug oder Shrinking Cities oder Firmenansiedelung.

Dass dieser Wirtschaftsnutzen heute nicht quantifizierbar ist, ist im übrigen wirtschaftstheoretisch unproblematisch: Viele Wirtschaftsdaten sind ohne exakt quantifizierte Basis – dies reicht von Aktienkursen bis hin zum Markenwert einer Firma. Markenwerte werden zum Teil mit Milliarden Euro bewertet – ohne, dass sie diesen irgendwo empiristisch belegen können.

Kulturförderung produziert nicht-monetären Wirtschaftsnutzen für Nicht-Kulturbetriebe und betreibt – wenn man so will - eine nichttrenditeorientierte Wirtschaftsförderung in der jeweiligen Region.

Grafik zur Systematik der Aspekte (a) und (b)

	Aufbau eines Kulturmarktes	Kulturmarkt	Ende eines Kulturmarktes
Kulturförderung	In der Regel Aspekt (b)	Selten Aspekt (a / b)	Oft Museen, Archive
Wirtschaftsförderung	Selten bis Nie		

Frage 22.)

Eine Systematik der Wertschöpfungskette kann unter Berücksichtigung der Wirtschaftstheorie für Kulturgüter wie folgt dargestellt werden. Diese Wertschöpfungskette unterscheidet sich von denen der Industrie- oder Konsumgüterprodukte u.a. in zweierlei Hinsicht:

- a.) Öffentliches Gut / Privates Gut: Dies hat Folgen für die Preisbildung. Solange ein Gut noch eher den Charakter eines öffentlichen Gutes hat, werden zu geringe Preise gezahlt.
- b.) Vertrauensgut: Solange zu wenige Kommunikationseffekte über Kulturprodukte vorhanden sind, solange wächst die Gruppe der Nachfrage, der Rezipienten nicht.

	Erfindung	Produktion	Kommunikation	Vertrieb
Charakter des Gutes	←----- Öffentliches Gut -----→			
	←-----Privates Gut -----→			
			Vertrauensgut	
Literatur				
Design				
Architektur				
Bildende Kunst				
etc.				

Ferner muss die Wertschöpfungskette differenziert werden nach mindestens drei Kategorien von Akteuren – öffentlich, profit (Kreative, Künstler und Vermittler etc.), non-profit (Stiftungen, Ehrenamt etc.). Würde man alle drei Akteurskategorien in einer Wertschöpfungskette einer Branche abbilden, würde man alle Akteure in einem Markt vereinen. Dies ist nur in Ausnahmefällen richtig. Vielmehr entspricht es dem Selbstverständnis gerade öffentlicher Institute und der non-profit Akteure nicht im gleichen Markt tätig zu sein wie kommerzielle Anbieter.

Wirtschaftstheoretisch: Da sich Märkte über angebotene Produkte und ihre Nachfrager differenzieren, ist es in der Regel richtig, dass öffentliche finanzierte Akteure in einem anderen Markt tätig sind als kommerziell – oder im extrem Fall sind sie in gar keinem Markt tätig, z.B. wenn sie Innovationen fördern, die noch keinen Markt haben.

22.1.

Es gibt Förderinstrumente entlang branchenspezifischer Wertschöpfungsketten und sie werden bereits administriert, z.B. vom Goethe Institut, von Städten und Bundesländern wie auch dem Bund.

Die **zwei wichtigsten Instrumente** in der Wertschöpfungskette sind die **Moderation von Branchenaktivitäten**, die die Akteure alleine nicht realisieren, aber dennoch wünschen (Beendung von Marktversagen, der Staat als zeitlich befristeter Moderator bis zum selbsttragenden Markt), und die **Information über Kulturbranchen**¹ gegenüber den Kulturrezipienten. (Der Staat baut durch seine schon oft vorhandenen Kommunikationsleistungen Informationskosten und Intransparenz ab. Bsp.: Kulturelle Bildung, Internet-Portale und Fernsehen)

22.2

Chancen und Probleme: Eine Fördersystematik entlang der branchenspezifischer Wertschöpfungskette müsste auf Preis- und Kommunikationseffekte je nach Branche abstellen. In einigen Branchen ist Preisbildung kein Problem, dafür die Kommunikation – in anderen Branchen ist es genau umgekehrt.

Die geringe Präsenz der Kultur in den öffentlichen Medien, aber auch im Internet und in neuen Technologien – wie dem mobilen TV - hat daher in Deutschland unmittelbare schädliche Auswirkungen auf die Wertschöpfungskette der Kulturakteure.

International gesehen werden sich nur inländische Kulturmärkte am besten behaupten, die eine mediale weltweite Präsenz haben. Bsp: Der Turner Preis wurde von Anfang an mit BBC auf die weltweite mediale Fernsehpräsenz konzipiert.

Die Chancen: Schnellerer Wechsel vom öffentlichen zum privaten Gut und damit Steigerung der Einkommen der Akteure

Die Risiken: Nicht kulturadäquate Verwendung von Wirtschaftsinstrumentarien (z.B. Auslassung der Cost-Disease von William Baumol) kann Kulturmärkte zerstören.

22.3.

Eine Erfassung aller Akteure in einer Wertschöpfungskette ist prinzipiell möglich, wenn der Markt transparent genug ist. Kulturmärkte zeichnen sich jedoch durch eine hohe Intransparenz aus – nicht weil die Akteure nicht informieren, sondern weil die Informationsstruktur so kleinteilig ist, dass die Suchkosten der Information zum Teil prohibitiv sind. Zudem gibt es keine Voraussicht – die Qualität des 100ten Autos vom Fließband ist kontrollierbar und erfassbar, die Qualität der 100ten Folge einer Soap ist nie prognostizierbar.

Kurz: Eine Ex-Post Erfassung hilft der Ex-Ante Strategie nicht. Damit ist der Sinn statistischer Erfassungen entlang einzelner Stufen der Kette in Frage gestellt, nicht jedoch der Sinn des Gesamtprozesses.

¹ Informationen über das Einzelprodukt „Kultur“ wie z.B. eine Operaufführung oder ein Kunstwerk sind allein nicht ausreichend. Der Rezipient will den Gesamtkontext der Oper verstehen. Die Kritik eines Opernstückes motiviert nur den Opernkennner, nicht den Noch-Nie-Besucher einer Oper.

Frage 23.)

23.1.

Ein Perspektivwechsel – hin zum wertschöpfungsbezogenen Blick – kann nicht allein durch Querschnittsgremien innerhalb von Verwaltungen vollzogen werden. Hinreichend für einen Perspektivwechsel sind nicht Querschnittsgremien, sondern erst eine zumindest akteursgesteuerte, möglicherweise sogar eine nichtstaatliche Administration von Instrumenten und Projekten, wenn auch zweifelsohne im öffentlichen Auftrag!

Denn: Die sachliche Kompetenz für solche Instrumente kann fast nie in den Regierungsverwaltungen liegen, was auch angesichts der Dynamik der Kreativwirtschaft nicht verwundern kann.²

23.2.

Handlungsfähigkeit in der Kulturwirtschaft kann nach verschiedenen Maßstäben bewertet werden. Ich ziehe hier den Maßstab des sich selbst tragenden Marktes heran: Danach ist Regierungshandeln begrenzt und nur bis zu dem Zeitpunkt erforderlich, zu dem die Akteure selbständig das beabsichtigte Ziel des Regierungshandelns weiter verfolgen. Klassischerweise denkt man hier an den Markteintritt. Doch dies kann auch soziales oder altruistisches Handeln im Markt oder sogar Stadteentwicklung einschließen.

Regierungsziele können nur in einem sich selbst tragenden Effekt resultieren, sprich Nachhaltigkeit haben, wenn die Politikadressaten und Akteure diese Ziele teilen – wenn nicht zu Anfang des Projektes, so doch mindestens zum Schluss. Handlungsziele sind daher in einem offenen Prozeß mit den Akteuren zu entwickeln wie z.B. in Berlin vom Senat in einigen Fällen mit Round Tables. Dies umso mehr, als es in der Kreativwirtschaft nicht genügt, drei oder vier in der Branche führende Firmen zu gewinnen. Aufgrund der Kleinteiligkeit der Kulturbranchen müssen viel mehr Akteure für neue Strategien gewonnen werden, um diese zu implementieren.

Handlungsfähigkeit bedarf daher einer Struktur, die Kommunikation über Ziele außerhalb der Regierung und Verwaltung mit der Kulturszene betreibt (Akteure = Zielträger) und diese Ziele so umsetzt, dass die Akteure die Maßnahmen selbstständig weiter verfolgen (Akteure = Instrumententräger).

Hierfür empfehlen sich auf **Zeit befristete Administrations- oder Ausführungsagenturen** für bestimmte Maßnahmen oder Ziel, an denen sich die Akteure wie auch alle angesprochenen Ressorts verschiedener Regierungen beteiligen. So kann die Maßnahme eines Bundeslandes nicht nur verschiedene Ressorts der selben Landesregierungen betreffen, sondern auch Bezirksregierungen oder Städte.

Ferner ist zu bedenken, dass Regierungsressorts in der Regel zu langsam und zu unflexibel sind, um Fördermaßnahmen in der Kultur und in Kreativwirtschaft zu unterstützen. Ausnahmen bestätigen die Regel.

Unter Fördermaßnahmen werden hier finanzielle und nicht finanzielle Zuwendungen wie auch Strukturmaßnahmen bzw. Instrumente in der Wertschöpfungskette verstanden.

² Beispielhafte und positive Ausnahme ist z.B. die Politik für Film und Filmwirtschaft. Hier ist ein hoher Anteil von Akteuren in den Gremien der handelnden Stiftungen oder Verwaltungen vertreten.

Frage 24.)

Der Bund kann eine Stelle einrichten, die schult und informiert, wie zeitlich befristete, akteurs- und regierungsoffene Ausführungsagenturen eingerichtet und erfolgreich betrieben werden.

Frage 25.)

Notwendige Abstimmungsprozesse zwischen staatlichen Ebenen sollten der Einstimmigkeit verpflichtet sein – jedoch nur für eine zeitliche Frist, auf die sich alle Beteiligten vorher verständigen (z.B. 6 Monate). Ist die Frist ohne Einigung abgelaufen, entscheidet ein Losverfahren, was getan wird.

Diese Systematik der Abstimmung führt zu einer schnellen und einvernehmlichen Einigung, ohne Veto-Blockaden, weil jeder fürchten muss, dass er sich im Losverfahren noch schlechter stellt als im Kompromissverfahren, das er vor Fristablauf eingehen würde.³

Andere Abstimmungsverfahren enden in Dauerverhandlungen, die Entscheidungen effektiv – und zudem ohne Zuordnung von Verantwortlichkeiten - blockieren.

Auch regierungsinterne Abstimmungsverfahren sollten ggs. durch Onlinekonsultationen/-hearings der Akteure begleitet werden, wie dies die Europäische Union oder auch England macht.

Frage 26.)

Wichtigste Voraussetzung für eine sinnvolle Kulturwirtschaftspolitik ist u.a. die Schaffung von **Rubriken in Tageszeitungen und im Radio, z.B. ein Wirtschaftsfeuilleton**, in denen Kulturwirtschaft wie auch Kulturwirtschaftspolitik sich selbst wahrnimmt und sich dann diskursiv weiter entwickelt. Kurz: Ohne Öffentlichkeit keine sinnvolle Politik.

Kulturwirtschaftspolitik sollte zunächst die **aktuell größten Gefahren** vermeiden:

- Überfrachtung der Kreativwirtschaft als multi-dimensionaler Heilsbringer von der Integration, der Stadtentwicklung bis zum Strukturwandel der Wirtschaft.
- Euphorie-Finanzierungen von Einzelprojekten – siehe Mehrzweckhallen der 70er Jahre
- Schnelle Projektpolitik statt langsam, aber nachhaltig wirkender Strukturpolitik.
- Schaffung neuer interner Verwaltungsstrukturen zum Umfang mit Kreativwirtschaft statt Förderung von Kreativität.

Die **zweite wichtige Voraussetzung** ist die Kontinuität politischer Ziele für die Kreativwirtschaft, denn: In der Kultur sind Projekte frühestens nach drei Jahren erfolgreich. Einjährige Projekte können nur in Ausnahmefällen erfolgreich sein.

³ Solche Fristabläufe werden sonst nur durch externe Ereignisse gesetzt – ob EU-Vorgaben oder Klimaberichte. Erst bei extern verbindlichen Zeitfristen tritt Handlungsfähigkeit ein.

Eine **dritte Voraussetzung** ist die branchenspezifische Gestaltung politischer Ziele. Eine branchenspezifische Gestaltung muss dabei alle drei Akteursgruppen – öffentlich, profit, non-profit – einbeziehen.

Die **vierte Voraussetzung** ist die akteursbezogene, nicht staatliche sowie zeitlich befristete Ausführungsagentur für Maßnahmen oder Projekte in einer Branche.

Herausragende Beispiele

im Inland: Tanzplan Deutschland.

Für Zielfindung sowie Zielimplementierung in einer Kultursparte ist dies international state of the art und als Muster für alle Kultursparte Deutschlands denkbar.

im Ausland: Buchinformationszentren, Litrix bzw. New Book in German

Frage 27.)

Trifft nicht zu.

Frage 28.)

Siehe Antworten Frage 26.

Frage 29.)

29.1.

Siehe Antworten Frage 23.

Die universitäre Ausbildung in Kulturdisziplinen sollte ergänzt werden, um Unterricht über Kulturwirtschaft und Marktzusammenhänge in den jeweiligen Kulturdisziplinen.

29.2

Die mir bekannten Berührungspunkte von öffentlich geförderten Kulturakteuren mit der Kulturwirtschaft beruhen entweder auf einem falschem Bild von Ökonomie, das aus dem 19 Jahrhundert stammt, oder auf schlechten Erfahrungen mit den Haushältern ihrer eigenen Verwaltung bzw. ihrer Zuwendungsgeber. Der Sparzwang der öffentlichen Hand wird zum einen verwechselt mit Wirtschaftlichkeit bzw. Kulturwirtschaft oder zum anderen von der öffentlichen Hand selbst fälschlicherweise so legitimiert.

Bernd Fesel
Diplom Volkswirt
Bonn im März 2007

Kontakt für Rückfragen

büro für kulturwirtschaft und kulturpolitik | bonn |

inhaber diplom volkswirt bernd fesel |
deutscherherrenstraße 85 | 53177 bonn |
fon +49(0)228 – 5 347 743 | fax +49(0)228 – 3 69 69 04 |
mail info@kulturpolitik-kulturwirtschaft.de |
www.kulturpolitik-kulturwirtschaft.de |

büro für kulturwirtschaft und kulturpolitik | berlin |

projektreferat jahrestagung kulturwirtschaft 2007 |
catherine daraspe | eichenallee 37 | 14050 berlin
fon +49(0)30 – 305 36 34 | mobil +49(0)162 – 466 10 21 |
mail daraspe@kulturpolitik-kulturwirtschaft.de |

Nachrichtenportal zur Kulturwirtschaft
www.kulturpolitik-kulturwirtschaft.de