

# Kulturpolitik braucht Infrastrukturforschung



Dr. Norbert Sievers ist  
Hauptgeschäftsführer  
der Kulturpolitischen  
Gesellschaft e.V.

Der Bestand und die Entwicklung der kulturellen Einrichtungen stehen im Zentrum der Kulturpolitik, vor allem der Kommunen. Ihr Unterhalt nimmt den Löwenanteil der Kulturetats in Anspruch, und das Renommee der jeweiligen Kulturpolitik(erInnen) bemisst sich oft an der Frage, was sie ›gebaut‹ haben. Und doch ist die Beschäftigung mit diesem Thema im kulturpolitischen Diskurs zumindest widersprüchlich und tabubeladen. Es gibt wohl nur wenige Bereiche des öffentlichen Lebens, in denen Lob und Klage so nahe beieinander liegen.

Einerseits verzichtet kaum ein Kulturbericht der Kommunen, der Länder und des Bundes auf den Hinweis, dass die jeweilige kulturelle Infrastruktur neben einer ausgewiesenen Vielfalt und der selbstverständlich hohen Qualität des Angebots mindestens zahlreiche Alleinstellungsmerkmale aufzuweisen hat, wenn das Angebot in Gänze nicht ohnehin im nationalen, europäischen und globalen Maßstab seinesgleichen suchen müsse. Wer kennt nicht die Hochglanzbroschüren mit den stolz präsentierten Leuchttürmen und Kulturkathedralen, die das kulturelle Erbe und die kulturelle Zukunft gleichermaßen symbolisieren und repräsentieren sollen. Sie sind der Stoff, mit dem sich kulturelles Selbstbewusstsein generieren und kulturelle Standortpolitik betreiben lässt. Keine Frage: Deutschlands Reichtum wird zu einem großen Maße auch durch den Bestand und die Vielfalt der Kultureinrichtungen gebildet.

Andererseits ist die kulturpolitische Diskussion gerade mit Blick auf das Angebot an Kultureinrichtungen oft aber auch geprägt von Erzählungen des Mangels, seit einigen Jahren verstärkt des Verlusts und der Auszehrung. Wo Reichtum ist, wächst die Sorge um den Bestand. Eindrucksvolle Argumente und Bilder werden dabei in Szene gesetzt: Von »Rotstiftpolitik« und vom »Kaputtsparen« ist schon seit Jahrzehnten mitunter mit einer alarmistischen Attitüde die Rede. Dabei kann in der Regel auf Beispiele verwiesen werden. Das Verlustnarrativ hat aber auch eine systematische Struktur, wenn die »freiwillige Aufgabe« Kulturförderung eingebettet wird in eine »Romantik der Marginalität« (Gerhard Schulze), die auch die vermeintlich ›kühlen

Herzen‹ der Finanzpolitiker und die Öffentlichkeit bewegen soll, sich für die Kultur zu öffnen. Faktisch ist die öffentliche kulturelle Infrastruktur jedoch trotz ihrer Freiwilligkeit beständig gewachsen. Ganz so restriktiv und wachstumshemmend scheint dieser Status also nicht zu sein.

Wie kommt es zu diesen Paradoxien und den Erzählungen vom Mangel? Der Kultursoziologe Gerhard Schulze hat diese bereits vor einem Vierteljahrhundert analysiert und dabei einen »Rechtfertigungskonsens« der kulturpolitischen Akteure und den »Rationalitätstypus korporativer Selbsterhaltung« als wirkmächtige Mechanismen ausgemacht, die auch widersprüchliche Erzählungen in einem kulturpolitischen Narrativ verständlich machen sollen.<sup>1</sup> Er weist jedoch auch darauf hin, dass die alten Geschichten der Kulturpolitik an Überzeugungskraft verlieren könnten und Kulturpolitik aufgerufen sei, ihre eigenen »endogenen Destruktionstendenzen« (ebd.: 529) in den Blick zu nehmen. Eine dieser Tendenzen besteht darin, kulturelle Angebote diskussionslos zu verteidigen und jede Einrichtungsschließung als Angriff auf das ganze Kultursystem zu werten. Rote Listen bringen diese Haltung zum Ausdruck.<sup>2</sup> Das ist auf Dauer wenig überzeugend. Stattdessen sollte es Kulturpolitik darum gehen, die kulturelle Infrastruktur – wie andere öffentliche Leistungssysteme auch – anhand empirischer Daten und Fakten zu beschreiben und sie ins Verhältnis zu setzen zu den kulturellen Interessen der Menschen, um auf diese Weise auf Chancen und Fehlentwicklungen aufmerksam machen zu können. Notwendig ist dafür eine infrastrukturbezogene Forschung im Kulturbereich und eine stärker faktenbasierte Debatte, wie schwer dies im politischen Geschäft auch sein mag.

1 Schulze spricht in diesem Zusammenhang von der »Selbstkonstruktion des Erfolgs«, an dem alle beteiligten Akteure, die PolitikerInnen ebenso wie die Kulturadministrationen und KünstlerInnen, ein Interesse hätten. Dabei sei für alle klar, dass öffentliche Kulturförderung »immer nur gut« sein könne, »Steigerungen der Kulturetats immer nur wünschenswert, jedes kulturelle Angebot immer nur eine Bereicherung« (Schulze 1993: 513f.).

2 Siehe dazu die Beiträge in den Heften 156 und 157 der Kulturpolitischen Mitteilungen.

## Argumente und Impulse für mehr »Infrastruktur-forschung« im Kulturbereich

Eine wichtige argumentative Grundlegung für die Thematisierung der Kulturpolitik als »Infrastrukturpolitik« und eine faktenbasierte Betrachtung der kulturellen Infrastruktur sind die Analysen und Empfehlung der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages »Kultur in Deutschland« aus dem Jahr 2007. Die ExpertInnen der Enquete-Kommission haben darin dem Begriff der kulturellen Infrastruktur den Vorzug vor älteren Begriffen wie »kulturelle Daseinsvorsorge« oder »kulturelle Grundversorgung« gegeben. Sie haben ihn von den normativen Konnotationen und der Einführung auf staatlich und kommunal finanzierte Einrichtungen gelöst, indem sie eine Gewährleistungsverantwortung des Staates auch im Zusammenwirken (»Verantwortungspartnerschaft«) mit privat-kommerziellen und frei-gemeinnützigen Akteuren reklamiert haben. Mit dieser trisektoralen Perspektive ist eine thematische und konzeptionelle Erweiterung des »Kulturgestaltungsauftrages« verbunden.<sup>3</sup> (Deutscher Bundestag 2007: 84ff.)

Eine zweite wichtige Argumentationsbasis liefert das Kulturfördergesetz des Landes Nordrhein-Westfalen. Es hat sich diese Interpretation zu eigen gemacht, indem es den Begriff der kulturellen Infrastruktur in einem trisektoralen Sinne versteht und fest schreibt (s. §6 KFG NRW, in: MFKJKS 2015: 9f., 44ff). Mit dieser definitorischen Erweiterung des

Gegenstandsbereichs der Kulturförderung korrespondiert der kulturpolitische Anspruch, »die gesamte Kulturpolitik des Landes aus einer Gesamtsicht auf die NRW-Kulturlandschaft zielgerichtet und strategisch (auszurichten)« und dafür eine solide Datenbasis zu schaffen (ebd.: 46, 82). In den Erläuterungen zum Kulturfördergesetz (hier: §6 »Förderung der kulturellen Infrastruktur«) wird dem Land sogar eine »gewisse planerische Verantwortung für das Ganze« zugeschrieben (s. ebd., S. 46). Das ist zurückhaltend formuliert und dennoch ein hoher und erklärungsbedürftiger Anspruch.

<sup>3</sup> Konkret heißt es im Enquetebericht: »Der öffentliche Auftrag zum Erhalt der kulturellen Infrastruktur wird durch die öffentliche Hand zum einen durch eigenes Handeln wahrgenommen, vor allem in Form der Bereitstellung von Ressourcen und der Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen (kulturelle Ordnungspolitik). Zum andern wird der Auftrag dadurch erfüllt, dass die öffentliche Hand ihre grundsätzliche Verantwortung mit anderen Partnern in Gesellschaft und Wirtschaft teilt oder auch die von privaten und kirchlichen Trägern und Akteuren wahrgenommene Verantwortung unterstützt.« (Deutscher Bundestag 2007: 85)

Der erste Landeskulturbericht Nordrhein-Westfalen, der im Frühjahr 2017 vorgelegt wurde, ist mit dem Versuch verbunden, diese Datenlage herzustellen. So wurden im Rahmen einer statistikbasierten Bestandsaufnahme die wichtigsten Informationen zur kulturellen Infrastruktur – soweit verfügbar – in NRW aufbereitet. Ergänzt wurden diese Informationen durch eine Befragung der 396 NRW-Gemeinden und 31 Kreise, um aus dieser kommunalen Perspektive heraus valide Daten zur kulturellen Infrastruktur zu erhalten. In einer »Tiefenbohrung« am Beispiel der Städte Dortmund und Lippstadt wurde zudem die Entwicklung der kulturellen Einrichtungen zwischen 1970 und 2015 im Sinne des trisektoralen Modells untersucht (s. MFKJKS 2017: 90–143; siehe auch den Beitrag von Ralf Ebert und Friedrich Gnad in diesem Heft). Dadurch konnten bereits belastbare Informationen zur Entwicklung der NRW-Kulturlandschaft generiert werden. Allerdings wurde auch deutlich, wie begrenzt die Möglichkeiten derzeit noch sind, dem Anspruch des Kulturfördergesetzes in dieser Hinsicht gerecht werden zu können. Dazu einige kurze Anmerkungen.

## Desiderate der Infrastrukturforschung im Kulturbereich

Die Probleme der Infrastrukturforschung liegen derzeit noch auf verschiedenen Ebenen und zeigen an, wie sehr dieses Thema der Kulturpolitikforschung noch in den Kinderschuhen steckt: theoretisch, analytisch, statistisch und methodisch.

- Als **theoretisches Defizit** ist zunächst zu beklagen, dass es nicht einmal eine plausible Vorstellung davon gibt, was der Gegenstand einer Infrastrukturforschung im Kulturbereich umfassen sollte. Vor allem mit Blick auf die vom Kulturfördergesetz vorgesehene trisektorale Orientierung fehlen noch sinnvolle Kriterien der Ein- und Ausgrenzung der Einrichtungen, die zur Beschreibung und Untersuchung des Feldes notwendig sind.
- In **analytischer Hinsicht** setzt sich dieses Problem bei der Erfassung der Untersuchungseinheiten fort, weil diese nicht immer begrifflich klar definiert sind und sich im Laufe der Zeit auch verändern. Hier erhöht die trisektorale Ausrichtung das Problem, weil frei-gemeinnützige und privat-kommerzielle Einrichtungen noch weniger (z.B. verbandlichen) Standardisierungen unterliegen und sich noch schneller verändern.<sup>4</sup>

- Mit Blick auf die **statistischen Aufbereitungen** ist zu konstatieren, dass diese für die einzelnen Einrichtungstypen in sehr unterschiedlicher Qualität vorliegen und die Bereiche nicht immer vollständig abbilden, wenn sie etwa – wie bei Verbandsstatistiken – nur Mitgliedseinrichtungen berücksichtigen.

<sup>4</sup> Problemverschärfend kommt hinzu, dass viele Kultureinrichtungen heute gemischt finanziert und strukturiert sind und als »hybride Institutionen« sich nicht eindeutig einem der drei Sektoren zuordnen lassen.



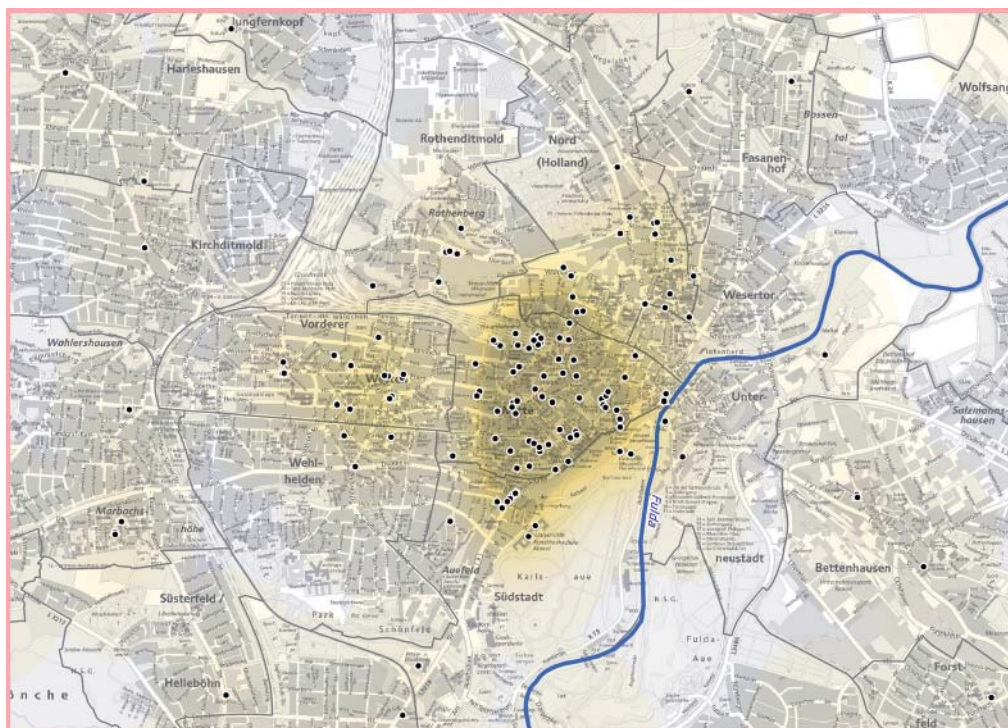
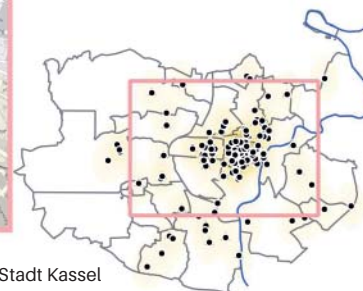


Abbildung 1: Räumliche Schwerpunkte der stationären Kulturangebote im Stadtgebiet von Kassel (163)



Quelle: STADTart 2016, nach Angaben der Stadt Kassel und eigener Erhebung. Erstellt mit QGIS 2.16. Kartengrundlage Stadt Kassel

● Bezüglich der **methodischen Instrumente** (Statistiken, Befragungen, cultural mapping etc.) muss festgestellt werden, dass auch diese häufig erst entwickelt werden müssen. Dies galt z.B. für die Gemeindebefragung in NRW, die insbesondere die kulturelle Infrastruktur in den Blick genommen hat, oder auch für das cultural mapping im Rahmen einer Bestandsaufnahme in Kassel (s. Abb. 1).

Allein diese kurze Problemliste macht deutlich, was noch zu tun wäre, um eine fundierte Infrastrukturforschung im Kulturbereich durchführen und politik-relevante Informationen liefern zu können. So ist etwa mit Blick auf das – zugegeben große – Land NRW nicht wirklich bekannt, wie viele Einrichtungen es konkret in den einzelnen Sparten gibt, ganz abgesehen von Fragen der Auslastung, der konkreten Besuchszahlen oder Veränderungen der Einrichtungen. Es gibt auch keine aggregierten Informationen darüber, wie groß etwa Reparaturstau und Renovierungsbedarf der Kultureinrichtungen sind. Und es wird zu wenig darüber diskutiert, welche Einrichtungstypen und infrastrukturbezogenen Formate in Zukunft benötigt werden, auch wenn das Transformationsthema an Bedeutung gewinnt und durch die Idee der »Dritten Orte« gerade auch in NRW in den nächsten Jahren wahrscheinlich an Fahrt aufnimmt.<sup>5</sup> Vielleicht muss dies und kann dies alles auch nicht im Detail bekannt sein und erforscht werden, aber es sollte doch unstrittig sein, dass es sinnvoll wäre, die kulturelle

<sup>5</sup> Allein die Erforschung und Darstellung des Transformationsprozesses der kulturellen Einrichtungen wäre ein riesiges und kulturpolitisch sinnvolles Thema der Infrastrukturforschung im Kulturbereich.

Entwicklung in Stadt und Land auch anhand der stationären Angebote in den Blick zu nehmen und zu beobachten. Die Digitalisierung, der demografische Wandel, die Veränderung der kulturellen Interessen und Milieus in den nächsten Jahren und Jahrzehnten wird die kulturelle Infrastruktur vor neue Aufgaben stellen und einen enormen Transformationsbedarf erzeugen, dem mit einem Status-Quo-Denken und einer Wagenburgmentalität nicht begegnet werden kann. Eine systematische Infrastrukturforschung beziehungsweise ein wissenschaftliches Infrastrukturmonitoring ist die Voraussetzung dafür, um mit Blick auf diese Herausforderungen eine »gewisse planerische Verantwortung« überhaupt übernehmen zu können, wie auch immer sie dann ausgeführt werden mag.

#### Ideen für ein Infrastrukturmonitoring

Wie könnte ein brauchbares Konzept für ein systematisches Infrastrukturmonitoring aussehen? Im Sinne einer langfristigen Beobachtung könnten zunächst in regelmäßigen Zeitabständen (in NRW z.B. im Zusammenhang mit den alle fünf Jahre zu erstellenden Landeskulturberichten) statistikbasierte Bestandsaufnahmen durchgeführt werden – wenn möglich mit trisektoraler Ausrichtung –, um Veränderungen und Trends feststellen zu können. Deren Qualität und Aussagekraft hängt vom Vorhandensein und der Validität der statistischen Daten ab. Eine Grundlage dafür liegt in NRW mit dem Landeskulturbericht vor. Die hier durchgeführte Bestandsaufnahme erlaubt Aussagen über die kulturelle Infrastruktur in den einzelnen Sparten, soweit dazu Daten vorlagen. Was nicht statistisch erfasst war, musste allerdings außen vor bleiben. Deshalb wird an der Qualität der statistischen Grundlagen und

Datenquellen noch zu arbeiten sein. Dennoch liefert die in NRW durchgeführte Bestandsaufnahme bereits wichtige Strukturinformationen, mit denen die »sich fortentwickelnde Kulturlandschaft« (§6 KFG/NRW) in Nordrhein-Westfalen dargestellt und analysiert werden kann.

Eine weitere Möglichkeit zur Qualifizierung der Bestandsaufnahme könnte in der Entwicklung eines aussagekräftigen »KulturAtlas« bestehen. Eine Visualisierung der kulturellen Infrastruktur des Landes im Sinne eines »cultural mapping« ist nicht nur anschaulich, sondern kann auch als kulturpolitisches Analyse-Tool verwendet werden, etwa indem es die Verteilung der kulturellen Einrichtungen oder auch ihre jeweilige Dichte in den Regionen abbildet. Dabei ermöglichen die kartographischen Darstellungen einerseits einen »Makro«-Blick, indem sie die Gesamtverteilung der kulturellen Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen und ihre Vielfalt erkennbar machen. Andererseits lassen die Karten auch einen »Mikro«-Blick zu, der es erlaubt, spezifische Verteilungsphänomene in einzelnen (Kultur-)Regionen detailliert aufzuzeigen. Mit dem Detailblick können Strukturbesonderheiten wahrgenommen werden, die als Ansatzpunkte für kulturpolitische Analysen, Debatten und Schlussfolgerungen dienen können.

Wesentlich mehr Möglichkeiten böte jedoch ein digitalisiertes Monitoring. Perspektivisch könnten die Infrastrukturkarten, so die statistischen Daten vorliegen und kontinuierlich erhoben werden, ständig aktualisiert werden und damit differenziert Entwicklungen und Veränderungen der kulturellen Infrastruktur im Zeitverlauf sichtbar machen. Als datenbankbasiertes digitales Informationssystem würden die Karten zu Projektionsflächen<sup>6</sup> mit noch viel mehr Informationen im Hintergrund. Eine Hinterlegung der einzelnen Einträge mit weiterführenden Detailinformationen würde die analytische Tiefe verstärken. Verlinkungen auf die einzelnen Einrichtungen, auf weiterführende statistische Untersuchungen oder kulturpolitische Analysen machten den InfrastrukturAtlas zu einem Einstiegspunkt für eine zielgerichtete Nutzbarkeit der vielfältigen empirischen Daten zur kulturellen Infrastruktur in NRW. Auf diese Weise könnte ein digitales Portal entstehen, das in enger Verknüpfung mit weiteren Datenbanken für vielfältige Zwecke nutzbar wäre (z.B. zur Generierung von themenbezogenen Karten oder perspektivisch auch für die digitale Darstellung von Entwicklungen in der kulturellen Landschaft).

Relativierend ist an dieser Stelle jedoch anzumerken, dass das Mapping der stationären Kulturangebote allein nicht ausreichen wird, um die kulturelle Landschaft und das Kulturangebot darzustellen. Gerade die nicht stationären kulturellen Angebote (z.B. Festivals, aber auch Projekte sowie Maßnahmen der kulturellen Bildung und Vermittlung) sind in den letzten Jahrzehnten in der Folge der Neuen

Kulturpolitik stark gewachsen. Sie können durch Karten weniger gut erfasst werden, sollten aber keineswegs deshalb außer Acht gelassen werden. Auch diese Angebote und Aktivitäten statistisch zu erfassen und sichtbar zu machen, ist noch eine gänzlich unbearbeitete Aufgabe. Hier gibt es – nicht zuletzt, um die Errungenschaften der Neuen Kulturpolitik zu dokumentieren – einen erheblichen Nachholbedarf.

### **Mehr Kulturpolitikforschung**

Braucht die Kulturpolitik mehr Kulturpolitikforschung? Wissen die Kommunen als Hauptträger der kulturellen Infrastruktur nicht ohnehin über die Situation ihrer Kultureinrichtungen Bescheid? Es mag sein, dass viel Städte und Gemeinden einen guten Überblick haben, so erstellen viele z.B. aussagekräftige Kulturberichte und unterrichten ihre Kulturausschüsse mit statistischen Informationen. Aber dieses Wissen ist mit Blick auf die Ebenen von Kreisen, Regionen und der Länder (oder gar des Bundes) nicht nur lückenhaft, sondern in der Regel auch nicht vergleichbar, weil dafür standardisierte Methoden und Kategorien (auch: Typologien) der Erfassung notwendig wären, die es derzeit nicht für alle Kultureinrichtungen gibt.<sup>7</sup> Landeskulturpolitik, die die ganze kulturelle Infrastruktur oder Landschaft im jeweiligen Bundesland in den Blick nehmen will, braucht deshalb zwingend mehr Kulturpolitikforschung im Sinne eines Kulturmonitorings. Auch der Bund wäre gut beraten, wenn er dafür – wie etwa auch für die Kulturstatistik – die Voraussetzungen schaffen würde. Letztlich ist auch er auf dieses Wissen angewiesen. ■

### **Literatur**

- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2007): Schlussbericht der Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland«, Drucksache 16/7000, Berlin
- Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2017): Landeskulturbericht Nordrhein-Westfalen 2017, Düsseldorf
- Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2015): Kulturfördergesetz NRW. Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Schulze, Gerhard (1993): Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart. Frankfurt am Main: Campus-Verlag (8. Aufl. 2000)
- Stadt Kassel (2017): Analyse der Kulturlandschaft der documenta-Stadt Kassel, Modifizierte Bestandsaufnahme, Berlin/Dortmund

<sup>6</sup> Über die Informativtiefe und -nützlichkeit müsste freilich vorab ein politisches Gespräch stattfinden. Vorausgesetzt ist nur, dass das Monitoring getragen ist durch das Einverständnis des Einrichtungsträgers.

<sup>7</sup> Dies ist z.B. bei der Gemeindebefragung im Zusammenhang mit der Erstellung des ersten Landeskulturberichtes NRW deutlich geworden. So musste für die Erfassung der Kultureinrichtungen erst einmal eine plausible Typologie entwickelt werden, um vergleichbare Antworten und valide Informationen zu bekommen. Allein dies zeigt, wie viel Entwicklungsarbeit in dieser Aufgabe noch steckt.