

Die Vermessung der kulturpolitischen Landschaft

Meilensteine und Wegweiser der Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland«



Prof. Dr. Oliver Scheytt,
Präsident der Kulturpolitischen Gesellschaft

Kulturpolitik beschäftigt sich mit der Steuerung des Gemeinwesens im Hinblick auf Angelegenheiten der Kunst und Kultur. Die in den 1970er Jahren begründete »Neue Kulturpolitik« bezog sich vor allem auf den Programmsatz »Kultur für alle und von allen«. Damit waren und sind bis heute zwei Kernaufträge umrissen, die Leitlinien für das Handeln des »Kulturstaat Deutschland« sind: Die Garantie von kultureller Vielfalt und kultureller Teilhabe. Mit diesen Auftragsformeln haben die Kommunen in Westdeutschland seit den 1970er Jahren bestärkt durch den Deutschen Städtetag (»Kultur als Motor der Stadtentwicklung«) und die Kulturpolitische Gesellschaft (»Kulturpolitik ist Gesellschaftspolitik«) ihre Programmatik reflektiert sowie Kulturkonzepte entwickelt – mit, für und jenseits der etablierten Kulturinstitutionen (Theater, Orchester, Museen etc.). Konzeptionelle Arbeit auf Länderebene war zunächst eher die Ausnahme (wie die Ende der 1980er Jahre von Lothar Späth initiierte Kunstkonzeption für Baden-Württemberg) und auf Bundesebene so gut wie gar nicht vorhanden.

Neue Herausforderungen – neue Verantwortung
Konzeptbasierte Kulturpolitik zielt letztlich mit allen Maßnahmen immer darauf ab, jeden einzelnen »Kulturbürger« in seinen Entfaltungsmöglichkeiten zu stärken. Doch um die Optionen für die Entwicklung von Individualität und Subjektivität zu generieren, bedarf es der Mehrheits- und Ermessensentscheidungen. Diese sind indes nicht nur »Sache der kommunalen Kompetenzen, Potenzen und demokratischen Gremien in

ihren finanziellen Grenzen sowie einflussreicher Persönlichkeiten, z. B. der Kulturdezernenten«¹, sondern werden von einer Vielzahl von Akteuren auf den verschiedenen Ebenen unseres staatlichen Gemeinwesens mitgestaltet. So wurde im Laufe der letzten Jahrzehnte die Komplexität der kulturpolitischen Rahmenbedingungen und Gestaltungsoptionen immer mehr deutlich: Es gibt einen Pluralismus an Kulturakteuren und -angeboten. Die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen werden geprägt durch Medialisierung, Globalisierung, Pluralisierung, und Idealisierung. Die althergebrachten Programmsätze reichen daher allein nicht, um Kulturpolitik wegweisend zu gestalten. Heute ist uns bewusst: Jeder kann durch das Internet zum Produzenten von Bildern, Musik und Texten werden. Die in vergangenen Zeiten geforderte Demokratisierung von Kulturproduktion und deren Wahrnehmung ist zu einem ubiquitären Fakt geworden, indes auf andere Weise als früher gedacht und von neuen Mächten bestimmt: Die digitale Ökonomie entfaltet ungeahnte Kräfte und bestimmt zunehmend unser Leben. Die Kreativität des Einzelnen wird gelenkt und ausgebeutet von den Monopolisten des mentalen Kapitalismus, die als Spinnen im Netz die Kontrolle ausüben. Sie haben sich die Herrschaft über Daten gesichert,

1 Häberle, Peter, Kulturpolitik in der Stadt, Heidelberg 1979, S. 25. Erfahrungen von Kulturdezernenten verschiedener Generationen und Prägungen finden sich in den zahlreichen Beiträgen bei Scheytt Oliver/Zimmermann, Michael, Was bleibt? Kulturpolitik in persönlicher Bilanz, Bd. 16 in der Schriftreihe der Kulturpolitischen Gesellschaft, Edition Umbruch, Essen 2001.



den Rohstoff des 21. Jahrhunderts, den sie in ungeahnter Geschwindigkeit gewinnen und verarbeiten. Angesichts dieser Entwicklungen, die Kulturwahrnehmung in einem globalen Maßstab beeinflussen und verändern, ist es umso wichtiger, dass sich in den letzten 20 Jahren eine »Bundeskulturpolitik« etabliert hat. Längst ist auch durch deren Wirkung und Wahrnehmung das Bewusstsein dafür gewachsen, dass kulturelle Angelegenheiten beileibe nicht nur vor Ort in den Kommunen gestaltet oder im Sinne einer »Kulturhoheit der Länder« verwaltet werden.

Bundeskulturpolitik im Kompetenzstreit

Vor diesem Hintergrund ist die Bundeskulturpolitik in den letzten 20 Jahren zu einem wesentlichen Faktor der Kulturentwicklung in Deutschland geworden und hat sich völlig neu konstituiert. Mit dem Amtsantritt von Gerhard Schröder als Bundeskanzler wurde erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik das Amt eines Staatsministers für Kultur und Medien eingerichtet;² diese Funktion ist bis heute erhalten geblieben und hat mittlerweile fünf AmtsinhaberInnen vorzuweisen. Bundeskulturpolitik bekam »Gesicht und Stimme«. Auch wenn bereits zuvor die zuständigen Minister des Innern oft Engagement und kulturfachliche Expertise mitbrachten, wie z.B. Gerhard Baum, so hatte die Wahrnehmung von Gestaltungsaufga-

² S. dazu Schmidt, Thomas E., Schneisen durch den föderalen Dschungel, Rückblick auf die Kulturpolitik der Regierung Schröder, in: Hoffmann, Hilmar/Schneider, Wolfgang (Hrsg.), Kulturpolitik in der Berliner Republik, Köln 2002, S. 29 ff.

ben in der Kulturpolitik letztlich in Relation zum gesamten Zuständigkeitsportfolio eines Innenministeriums eine geringere Relevanz. Ebenfalls seit dem Regierungswechsel 1998 hat der Deutsche Bundestag einen eigenständigen Kulturausschuss eingerichtet, so dass auch auf Seiten des Parlaments eine intensivere fachpolitische Begleitung kultureller Aufgabenwahrnehmung auf Bundesebene stattfindet. Seit 1998 gibt es eine verstärkte kulturpolitische Reflexion und Begleitung auf Bundesebene durch die Kulturpolitische Gesellschaft, insbesondere durch die seit 2001 alle zwei Jahre stattfindenden kulturpolitischen Bundeskongresse und die seit 2001 erscheinenden Jahrbücher für Kulturpolitik³ sowie stets tagesaktuell durch den Deutschen Kulturrat. Zudem hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten die Erkenntnis durchgesetzt, dass Kulturpolitik nicht nur den Staat selbst in den Blick zu nehmen hat, sondern vor allem auch die beiden anderen Sektoren: die Zivilgesellschaft und die (Kultur-)Wirtschaft.

Schaut man auf die zwei vergangenen Jahrzehnte zurück, so wird deutlich, dass es in den ersten Jahren einiger Anstrengungen bedurfte, um das Amt des Staatsministers für Kultur und Medien zu etablieren, wurde doch fast jede größere Aktion mit der Frage verbunden, welche Kompetenzen denn der Bund wahrzunehmen habe. Bemerkenswert ist, dass es in den ersten sieben Jahren

³ Auch die Kulturpolitischen Mitteilungen, das Fachorgan der Kulturpolitischen Gesellschaft, thematisieren permanent Bundeskulturpolitik.

mit Michael Naumann, Julian Nida-Rümelin und Christina Weiss drei Persönlichkeiten mit relativ kurzen Amtszeiten gab. Keine währte eine volle Legislaturperiode, während der Nachfolger Bernd Neumann das Amt über zwei volle Legislaturperioden hinweg ausübte. Wie so oft in der Kulturpolitik haben sozialdemokratische Kulturpolitiker um Konzeptionen und Ressourcen gerungen, während Kulturpolitiker der CDU das Etablierte über einen längeren Zeitraum profilieren konnten. In den letzten zehn Jahren haben die Amtsinhaber im Wechselspiel mit einigen der Kultur zugewandten »Haushältern« im Deutschen Bundestag das Budget des BKM erfreulicherweise weit überproportional steigern können.

Die sich in der Praxis wandelnde Rolle des Bundes in der deutschen Kulturpolitik wurde indes in den ersten zehn Jahren der Wirkungsgeschichte der BKM durch eine permanente Debatte über die Kompetenzen des Bundes im Kulturbereich begleitet. Die verfassungsrechtlich »reine Lehre« von der Kulturhoheit der Länder, die als Seele des Föderalismus angesehen wird, führte zu stets reflexhaften Reaktionen der Länder, die zwar einerseits auf das Geld des Bundes für die ihnen wichtig erscheinenden Angelegenheiten nicht verzichten wollten, aber andererseits, ihre Kulturhoheit vehement verteidigend, Aktivitäten des Bundes im kulturellen Sektor rasch mit dem Etikett der »Verfassungswidrigkeit« brandmarkten, was Michael Naumann zu dem Spruch »Kulturhoheit ist Verfassungsfolklore« veranlasste.

In dem Gemisch von nicht hinreichend geklärter Verfassungsrechtslage und politischer Aufladung bekam die Exekution der kulturpolitisch bedeutsamen Kompetenzfrage durch die Ministerialbürokratie unter Begleitung der in Kulturfragen notorisch zurückhaltenden Kultusministerkonferenz ein besonderes Gewicht. Besonders instruktiv ist der Rückblick auf die Debatte in den Jahren 2001 und 2002, was sich auch in mehreren hundert Seiten des Jahrbuchs für Kulturpolitik 2001 des Instituts für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft niedergeschlagen hat. Damals war die »Entflechtungsdebatte« auf einem ihrer Höhepunkte angelangt. Staatsminister Julian Nida-Rümelin hatte Ende 2001 den Chef der Staatskanzleien der Länder seine Positionsbestimmung für die Bund-Länder-Entflechtungsgespräche übermittelt und einen pragmatischen Weg für einen neuen Konsens des Zusammenspiels zwischen Bund und Ländern vorgeschlagen.

Die verfassungsrechtlichen und kulturpolitischen Details der sich daran anschließenden Auseinandersetzungen erschließen sich selbst Fachleuten nur mit Mühe. Zu Recht stellte Norbert Lammert in diesem Zusammenhang die Frage, ob der Kulturstaat Deutschland als Kompetenzproblem in bester Verfassung anzusehen sei. Die Erfahrungen mit den Verhandlungen in der Entflechtungsde-

batte bringen ihn zu dem Schluss: »Der deutsche Kulturföderalismus ist als Prinzip ebenso unbestritten wie er in seiner Praxis schwierig ist. Allen für die Kulturpolitik Verantwortlichen in Bund und Ländern sollte bewusst sein, dass die Kultur in Deutschland nicht eine sterile Kompetenzdebatte, sondern ihr gemeinsames Engagement verdient.« Die Verantwortung von Ländern und Kommunen in der Kulturförderung werde durch ein stärkeres kulturpolitisches Engagement des Bundes nicht nur nicht beeinträchtigt, sondern im Ergebnis gestärkt.

Wegweisender Enquetebericht

Das auch in Art. 35 des Einigungsvertrages verfassungsrechtlich verankerte Selbstverständnis Deutschlands als Kulturstaat, das Wirken der StaatsministerInnen für Kultur und Medien sowie von Verbänden wie dem Deutschen Kulturrat oder der Kulturpolitischen Gesellschaft haben das Bewusstsein dafür geschärft, dass der Bund durch rechtliche Regelungen die Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Kunst und Kultur maßgeblich mitbestimmt. Exemplarisch für diese Gesetzgebungskompetenzen genannt seien: Wettbewerbs- und Vergaberecht, Zuwendungsrecht, Steuerrecht, Gemeinnützigkeitsrecht, Vereinsrecht, Stiftungsrecht, Urheberrecht, Sozial- und Arbeitsrecht, Künstlersozialversicherung, Kinder- und Jugendhilferecht, Medienrecht, Rundfunkrecht, Presserecht. Unbestritten ist daher, dass der Bund schon aufgrund seiner eindeutig vorhandenen Gesetzgebungskompetenzen im Rahmen einer »Kulturellen Ordnungspolitik« (Nida-Rümelin) seine Zuständigkeiten hat und wahrnimmt. Aufgrund eines verstärkten Bewusstseins dieser Rolle konnten und wollten auch die Länder nicht mehr nur auf ihre »Kulturhoheit« pochen, sondern mussten anerkennen, dass der »Kulturstaat Deutschland« auch auf Bundesebene ganz wesentliche rechtliche Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Kunst und Kultur setzt.

Nicht zuletzt durch die Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland« des Deutschen Bundestages, die alle Ebenen des Staates in den Blick genommen hat, ist diese Verfassungswirklichkeit in den Jahren 2003 bis 2007 deutlich herausgearbeitet worden. Die Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland« hat Wegweisendes geleistet und mit dem Schlussbericht das umfassendste Dokument zur Kulturpolitik in Deutschland seit Begründung der Bundesrepublik erarbeitet.⁴ In den über 500 Seiten sind 465 Handlungsempfehlungen enthalten, die sich nicht nur an den Bund, sondern auch an Länder und Kommunen richten.

Mehr als deutlich geworden ist durch die Arbeit der Kommission, dass Kulturpolitik in Deutschland von zwei Prinzipien geprägt ist: vom kulturellen Trägerpluralismus und vom kooperativen Kultur-

⁴ Schlussbericht der Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland«, BT-Drs. 16/7000.



Simulation der zukünftigen Museumsinsel Berlin: Blick von der Freitreppe der James-Simon-Galerie (derzeit im Bau) nach Süden auf das Alte Museum und das Humboldt-Forum (derzeit im Bau; Farbgebung nicht realistisch); © SPK / ART+COM, 2015

föderalismus. Kultur ist nicht nur eine öffentliche, sondern auch eine gesellschaftliche Aufgabe, an der auf allen Staatsebenen drei Sektoren mitwirken: Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Diese Erkenntnis führte dazu, dass ausgehend vom Dogma, dass die öffentliche Hand die »kulturelle Grundversorgung« zu garantieren habe, ein »erweitertes Bild« geschaffen werden sollte: Die öffentliche Hand hat für die »Sicherung der kulturellen Infrastruktur« Sorge zu tragen und nimmt diese Aufgabe in Verantwortungsgemeinschaft der verschiedenen Ebenen des Staates und in Verantwortungspartnerschaft mit zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren wahr. Damit hat die Enquete-Kommission ein kulturpolitisches Grundmodell erarbeitet, das dem Leitbild des »aktivierenden« (oder auch »ermöglichenden«) Staates entspricht. Der Staat ist wahrlich nicht allein für die Entwicklung und Gestaltung von Kunst und Kultur verantwortlich, sondern setzt grundlegende rechtliche Rahmenbedingungen und gibt Impulse, die von anderen Akteuren aufgenommen werden.

Der Strukturwandel der öffentlichen Kulturförderung hin zu einer »Cultural Governance« durchzieht als Thematik den gesamten Enquete-Bericht. Allein der Umfang von Kapitel 3 mit mehr als 130 Seiten illustriert die Tragweite der Ausführungen zu diesem Themenkomplex.⁵ Hier wird Kulturpolitik »neu vermessen«: Während die »Neue Kulturpolitik« im Sinne eines »Bürgerrecht Kultur« und einer »Kultur für alle« das Verhältnis zwischen Staat und Individuum sowie die gesellschaftliche Wirkung von Kulturpolitik fokussierte, werden mit dem im Enquete-Bericht dargestellten kulturpolitischen Grundmodell die Akteursstrukturen kulturpolitischer Prozesse sowie kultureller Wertschöpfungsketten reflektiert und Meilensteine für kulturpolitische Prozesse definiert. Für jedes Handlungsfeld ist der jeweilige kulturpolitische Auftrag zu reflek-

5 Siehe Schlussbericht der Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland«, S. 91-228

tieren, eine Programmatik mit Standards für die kulturelle Infrastruktur ist im zweiten Schritt zu entwickeln, um so schließlich in Verantwortungsgemeinschaften und -partnerschaften die Aktionen und Maßnahmen zu definieren und zu vereinbaren.⁶

Die Enquete Kommission hat somit die kulturpolitische Landschaft neu vermessen und Instrumente benannt, die für eine konzeptgestützte und aktivierende Kulturpolitik sinnvollerweise anzuwenden sind. Ausgehend von einer Kontextanalyse gilt es, eine Programmatik zu entwickeln, die für die Sicherung, Gestaltung und Wirkung der kulturellen Infrastruktur zielbildend wirkt. Die Ausgestaltung gemeinsam mit Partnern sollte den Prinzipien der Transparenz und Offenheit gerecht werden. Vor diesem Hintergrund ist es bemerkenswert, dass die Bundeskulturpolitik sich im letzten Jahrzehnt wohl kaum an diesem Grundmodell orientiert hat. So werden die Entscheidungen über Fördermaßnahmen meist in freien Spiel der politische Kräfte getroffen und sind erheblich von den individuellen Entscheidungen einzelner KulturpolitikerInnen sowie Haushaltsexperten auf Bundesebene beeinflusst. So sehr Kulturpolitik auch von der subjektiven Setzung und der mutigen Entscheidung einzelner Persönlichkeiten geprägt sein sollte, so sehr sollte sie sich andererseits einem offenen Diskurs stellen.

Während die Länder lange Zeit ihre »Kulturhoheit« ohne weitere öffentliche Diskussionen ausgeübt und ihre Entscheidungen kaum konzeptionell begründet und entwickelt haben, hat das Land Nordrhein-Westfalen ein Kulturfördergesetz verabschiedet, in dem es sich selbst m Blick auf die entsprechenden Instrumente zur Reflexion und Abstimmung der Kulturpolitik verpflichtet hat. Auf der Bundesebene gibt es allerdings bisher kaum nennenswerte Ansätze, die inzwischen reichhaltig erprobte kulturpolitische Methodik zur Konzeptentwicklung einsetzen. Entscheidende Wirkungen könnte ein »kulturpolitisches Monitoring« haben, das grundlegende Beiträge für eine konzeptgestützte Kulturpolitik liefern würde. Für das nächste Jahrzehnt bleibt zu wünschen, dass ein derartiges Instrumentarium für die Bundeskulturpolitik entwickelt und implementiert wird. ■

6 Siehe Schlussbericht der Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland«, S. 84 ff.