

■ Kultur in Deutschland aus Sicht der Städte

Nach der Veröffentlichung des Enquete-Berichtes »Kultur in Deutschland« hat der Kulturausschuss des Deutschen Städtetages eine intensive Diskussion über die Empfehlungen der Kommission geführt. Diese konzentrierte sich vor allem auf die kommunal relevanten Aussagen und Empfehlungen. Als Ergebnis der Diskussion wurde eine ausführliche Stellungnahme erarbeitet, die sich nicht nur auf zentrale Punkte des Berichtes, sondern auch auf grundsätzliche Fragen zu Charakter und Inhalten kommunaler Kulturpolitik erstreckt. Die Diskussion wurde im Übrigen durch die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise und die in diesem Zusammenhang zu erwartenden Kürzungen in der Kultur maßgeblich beeinflusst.

Präsidium und Hauptausschuss des Deutschen Städtetages haben in ihren Herbstsitzungen 2009 den Enquete-Bericht als umfassende Bestandsaufnahme und Diskussionsgrundlage für die Kulturpolitik in Deutschland gewürdigt. In einem ausführlichen Beschluss haben beide Gremien die Positionen des Kulturausschusses unterstützt und darüber hinaus grundsätzliche Aussagen zur Kulturpolitik der Städte und Gemeinden formuliert. Die nachfolgenden Ausführungen geben die wichtigsten Aussagen und Positionen des Deutschen Städtetages zur Kulturpolitik der Städte wieder.

Staatsziel Kultur

Der Deutsche Städtetag unterstützt die Handlungsempfehlung der Enquete-Kommission, einen Artikel 20b ins Grundgesetz aufzunehmen («Der Staat schützt und fördert die Kultur»). Ein Staatsziel Kultur wäre bei Ermessens- und Abwägungsentscheidungen eine wichtige Grundlage, kulturellen Belangen ein größeres Gewicht zu verschaffen. Diese Gesichtspunkte werden stärker gewichtet als die Gefahr, durch die Aufnahme eines neuen Staatsziels die vorhandenen Staatsziele im Grundgesetz zu entwerten. Dabei sind sich die Städte bewusst, dass die Aufnahme eines Staatsziels Kultur nur geringe normative Kraft entfalten und keine subjektiven Rechte schaffen kann. Es muss der Legislative insbesondere in den Ländern überlassen bleiben, durch eigene Maßnahmen das Staatsziel Kultur auszuführen.

Kommunaler Kulturauftrag

Bis in die 90er Jahre bestand weitgehender Konsens, dass die öffentlichen Hände eine »kulturelle Grundversorgung« zu leisten ha-

ben. Dies hat sich grundlegend geändert. Spätestens seit der Verabschiedung des Leitbildes für die Stadt der Zukunft in der 32. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages 2003 gehen die Städte davon aus, dass die Bereitstellung von Leistungen für die Allgemeinheit nicht ausschließlich eine Angelegenheit des Staates ist, sondern Wirtschaft und Zivilgesellschaft bei der Leistungserbringung zu berücksichtigen sind. Kultur in der Stadt ist demnach wesentlich mehr als Kultur von der Stadt. Die Aufgabe der Sicherung der kulturellen Infrastruktur beschränkt sich deshalb nicht auf die Bereitstellung durch die öffentlichen Hände. Sie schließt Aktivitäten Dritter ausdrücklich ein. Auch die Enquete-Kommission folgt diesem Ansatz. Sie bezeichnet das Verfahren, die festgelegte kulturelle Infrastruktur einer Stadt strategisch sicherzustellen, mit dem Begriff »Governance«. Dieser meint im Unterschied zu »Government« eine bestimmte Form der Steuerung einer politisch-gesellschaftlichen Einheit. Kennzeichnendes Merkmal des Governance-Ansatzes ist, dass er nicht auf öffentliche Einrichtungen fixiert bleibt, sondern sowohl auf den Staat, den Markt, als auch auf die Gesellschaft ausgerichtet ist und auf funktionierende Kooperationen in Netzwerken Wert legt. Ziel dieses Ansatzes ist somit, die Gesamtheit der politischen Aufgaben auf mehrere gesellschaftliche Akteure zu verteilen und die formulierten Ziele kooperativ zu erreichen. Der Deutsche Städtetag stimmt diesem Ansatz im Grundsatz zu, wengleich die Umsetzung etwa bei der Einbindung freier Kulturträger nicht immer leicht ist und auch Konfliktpotenziale mit sich bringt.

Hinsichtlich des Charakters des kommunalen Kulturauftrages spricht die Enquete-Kommission von »pflichtiger Selbstverwaltungsaufgabe«. Auch von anderen Kulturorganisationen und -institutionen wird die Forderung nach einer Umwandlung der bisher rechtlich den sog. freiwilligen Aufgaben zuzurechnenden Kultur in eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe erhoben. Hintergrund dieser Forderung ist die bekannte Tatsache der chronischen Unterfinanzierung der freiwilligen Aufgaben sowie deren vorrangige Betroffenheit bei Sparmaßnahmen. Im Vordergrund steht also die finanzielle Absicherung der Kultur durch deren Aufnahme in den Katalog pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben.

In der Abwägung zwischen vermeintlicher finanzieller Absicherung und kommunaler Gestaltungsfreiheit bei der Ausführung der Aufgabe Kultur spricht sich der Deutsche Städtetag ausdrücklich für die Freiheit kommunaler Kulturpolitik aus. Es kann nicht sein, dass über den Umweg einer rechtlichen Verpflichtungsregelung das eigentliche Problem ungelöst bleibt: die auskömmliche finanzielle Ausstattung der Kommunen mit finanziellen Mitteln zur Erfüllung ihrer Aufgaben und damit die Wahrung der grundgesetzlich in Art. 28 garantierten kommunalen Selbstverwaltung. Bund und insbesondere die Länder sind aufgefordert, den Kommunen stabile und auskömmliche Mittel zur Verfügung zu stellen, die es ihnen ermöglichen, ihre vielfältigen Aufgaben – gerade auch diejenigen in der Kultur – zu erfüllen. Ein Blick auf die Entwicklung der Kulturausgaben der Städte seit 1992 unterstreicht diese Forderung: Die Entwicklung der kommunalen Kulturausgaben bzw. ihrer Anteile an den Gesamthaushalten zeigt, dass diese immer dann gestiegen sind (wenn auch mit etwas Verzögerung), wenn es den Kommunen insgesamt finanziell gut ging, und umgekehrt rückläufig waren (aber dann sofort!), wenn die kommunale Haushaltssituation angespannt war. Auf eine Formel gebracht: Wenn es den Städten finanziell gut geht, geht es auch der Kultur gut. Im Übrigen zeigen Erfahrungen aus vielen anderen Bereichen, dass selbst bei einem pflichtigen Charakter einer Aufgabe deren bedarfsgerechte Finanzierung durch die Länder nicht sichergestellt ist.

Stärkung der kulturellen Bildung

Die Städte messen der kulturellen Bildung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen seit jeher eine hohe Bedeutung zu. Dabei geht es einerseits darum, die Gleichwertigkeit von allgemeiner und kultureller Bildung herzustellen. Zahlreiche Städte engagieren sich verstärkt in der Bildung, indem sie die Kooperation und Vernetzung aller Akteure im Bereich der Bildung vor Ort in kommunalen Bildungslandschaften fördern. Dafür müssen die Rahmenbedingungen gemeinsam mit den Ländern geschaffen werden. Erfolgversprechende Ansätze hierfür gibt es bereits in verschiedenen Bundesländern; auch durch das Bundesprogramm »Lernen vor Ort« sollen entsprechende Entwicklungen gefördert werden. Andererseits ist es ein zentrales Anliegen, die kulturelle Teilhabe und Zugäng-

lichkeit zu Angeboten der kulturellen Bildung sicherzustellen bzw. zu erhöhen. Alle kommunalen Kultureinrichtungen sollten sich in ihren Programmen darauf einrichten, verstärkte Angebote im Bereich der kulturellen Bildung zu unterbreiten. Auch die Länder sind gefordert. Sie müssen die kulturelle Bildung als integralen Bestandteil des schulischen Bildungsauftrages sichern und sich darüber hinaus auch angemessen an der Finanzierung der außerschulischen kulturellen Bildung beteiligen, sei es durch entsprechende Programme und bei der Sicherung der notwendigen Infrastruktur in den Städten und Gemeinden.

Hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung der kulturellen Bildung spricht sich die Enquete-Kommission dafür aus, eine gesetzliche Verankerung von Bibliotheken und weiteren Aufgaben der kulturellen Bildung als kommunale Pflichtaufgabe vorzusehen. Dieser Auffassung kann aus kommunaler Sicht nicht gefolgt werden.

Für rechtliche Regelungen im Bereich der kulturellen Bildung gelten die gleichen kritischen Argumente wie gegen die kommunale Pflichtaufgabe Kultur. Als zusätzlicher Aspekt kommt hinzu, dass Spezialgesetze zu bestimmten Bereichen (Bibliotheks-, Musikschulgesetze etc.) kulturelle Bildung auf bestimmte Bereiche bzw. auf bestimmte Einrichtungen verengen würden und die Vielzahl der Angebote in öffentlichen und privaten Kultureinrichtungen außer Berücksichtigung blieben. Im Hinblick auf die Gleichwertigkeit der (pflichtigen) schulischen und der außerschulischen kulturellen Bildung sind Fördergesetze auf Länderebene vorzuziehen, mit denen in Ausführung bestehender Vorschriften und Garantien in den Landesverfassungen die kulturelle Bildung seitens der Länder gefördert wird. Diese Förderung darf nicht zu Lasten der im Rahmen der Gemeindefinanzierung vorgesehenen Mittel erfolgen. Wichtig erscheint, einerseits Regelungen zu treffen, die eine flexible Förderung kultureller Bildungsangebote – institutionell und projektbezogen – ermöglichen. Andererseits müssen entsprechende Fördergesetze eine Beteiligung von Kommunen in »prekärer Haushaltslage« (Haushaltssicherungs- bzw. Nothaushaltskommunen) sicherstellen, um im Sinne von »Chancengleichheit« die Beteiligung aller Städte und Gemeinden zu ermöglichen.

Im Sinne der Gemeinschaftsaufgabe kulturelle Bildung ist zu befürworten, dass auch der Bund zumindest dort in Maßnahmen der kulturellen Bildung eingebunden wird, wo er bereits derzeit tätig ist. Dies gilt z. B. für die Bundeszentrale für politische Bildung, deren Tätigkeit um die Aufgabe der kulturellen Bildung in einer gemeinsamen Bundeszentrale erweitert werden könnte.

Kulturelle Vielfalt als Chance

Es ist Aufgabe der Stadtpolitik, Vielfalt im Hinblick z. B. auf die ethnische Herkunft oder die Glaubenszugehörigkeit als Gewinn und Bereicherung für das städtische Leben anzuerkennen und zu nutzen sowie dazu beizutragen, dass sich diese Vielfalt in einem ebenso offenen wie aufgeschlossenen Klima entfalten kann. Dies gilt insbesondere auch für die kulturelle Bildung. Vor dem Hintergrund von Migrationsintensität, den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen, aber auch durch den Dialog untereinander sind die städtischen Gesellschaften einem permanenten Veränderungsprozess unterworfen. Diese sich dynamisch entwickelnde Vielfalt bedeutet nicht, individuelle oder kollektive Entwicklungsprozesse auch im kulturellen Raum schrankenlos sich selbst zu überlassen. Es bedarf vielmehr einer zentralen normativen Grundlage für ein dauerhaftes gesellschaftliches und interkulturelles Miteinander. Das Grundgesetz stellt als zentraler Orientierungsrahmen das verbindende Element des geordneten und friedlichen Zusammenlebens dar.

Die Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission verfolgen in erster Linie einen partizipativen Ansatz in dem Sinne, dass den Minderheiten die Teilhabe an Kunst und Kultur ermöglicht werden soll. Dem ist im Grundsatz zuzustimmen. Kunst und Kultur gestatten es darüber hinaus, den Dialog zu ermöglichen sowie Bezüge herzustellen und die Auseinandersetzung mit dem »Anderen« zu fördern. Interkulturelle Kulturarbeit sollte das Ziel verfolgen, Verbindendes zu suchen und Verschiedenheiten zuzulassen. Alle kommunalen Kultureinrichtungen sollten die kulturelle Vielfalt in diesem Sinne beachten und bei Vergabe- bzw. Budgetentscheidungen berücksichtigen. In diesem Sinne ist Kulturpolitik Integrationspolitik.

Kulturpolitik in Zeiten der Finanzkrise

Die Kommunalhaushalte sind von der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise stark betroffen. Die Schere zwischen zurückgehenden Steuereinnahmen und steigenden Sozialausgaben wird immer größer. Bereits jetzt können zahlreiche Städte und Gemeinden ihren Aufgaben nur mit Hilfe von Kassenkrediten nachkommen. Die Vielfalt und Qualität der kulturellen Infrastruktur in den Kommunen wird durch die notwendigen Sparmaßnahmen in bisher nicht gekanntem Ausmaß bedroht. Dabei ist festzustellen, dass durch den geringen Anteil der Kulturerlöse an den Gesamtausgaben nur geringe Haushalts-effekte zu erreichen sind, bereits geringfügige Kürzungen aber häufig zu irreparablen Schäden in der kulturellen Infrastruktur führen. Theater ohne neue Inszenierungen oder eine freie Kulturszene ohne Projektmittel

geraten schnell in eine Abwärtsspirale. Zahlreiche Einrichtungen arbeiten und wirtschaften bereits jetzt am Rande ihrer Leistungsfähigkeit, manche in privater Rechtsform sind aktuell von der Insolvenz bedroht. Im Falle weiterer Kürzungen ist nicht nur die Reduzierung des Kulturangebotes, sondern die Schließung ganzer Einrichtungen zu befürchten. Mäzene und Sponsoren reduzieren über dies angesichts der Finanzkrise ihr Engagement, so dass eine Kompensation der öffentlichen Sparmaßnahmen nicht möglich ist.

Bei Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen sehen sich die Städte und Gemeinden zunehmend mit erheblichen Auflagen und direkten Eingriffen der Kommunalaufsicht ausgesetzt. Diese erstrecken sich zum Teil bis zu persönlichen Einzelentscheidungen. Kommunalpolitik droht somit handlungsunfähig, die Rechte der demokratisch gewählten Räte durch Eingriffe der Kommunalaufsicht und somit die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung insgesamt ausgehöhlt zu werden. Dies ist politisch nicht hinnehmbar.

Kulturförderung ist seit jeher eine kommunale Selbstverwaltungsaufgabe. Kulturpolitik ist politisch eine pflichtige Aufgabe. Kulturförderung ist zugleich eine Gemeinschaftsaufgabe aller staatlichen Ebenen. Ihr Ziel ist, eine öffentliche und private kulturelle Infrastruktur vorzuhalten, Qualität von Kunst und Kultur zu fördern sowie allen Menschen Zugang und kulturelle Teilhabe zu ermöglichen. Gerade in der Krise ist daher die Forderung an Bund und Länder zu erheben, dafür Sorge zu tragen, dass die Kommunen ihren Kulturauftrag ausfüllen können. Bei notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen in den Städten sollte die Kultur mit Blick auf die gravierenden Auswirkungen auf die Infrastruktur nach Möglichkeit eher unterproportional berücksichtigt werden.

Neben dem Schutz der kulturellen Infrastruktur in schwerer Zeit ist aber auch ein Nachdenken über deren behutsamen Umbau und neue Strukturen notwendig. Zu denken ist beispielsweise an Kooperationen oder gegebenenfalls Fusionen von Kultureinrichtungen. Entsprechende Vorschläge und Diskussionen hat es in der Vergangenheit immer wieder gegeben. Allerdings erweist sich insbesondere die interkommunale Zusammenarbeit aus (kultur-)politischen, künstlerischen und finanziellen Gründen oft als nur schwer umsetzbar. Gleichwohl gibt es funktionierende Beispiele interkommunaler Zusammenarbeit wie etwa das Theater Krefeld/Mönchengladbach oder die Kooperation in den Bereichen Oper/Ballett zwischen den Städten Düsseldorf und Duisburg. Vielleicht führt der finanzielle Druck zu mehr Offenheit und Bereitschaft, über neue Wege nachzudenken. Diese müssen allerdings auch unter künstlerischem Aspekt sinnvoll sein.

Ein weiteres Tabuthema soll in diesem Zusammenhang angesprochen werden: Die Verbesserung der Einnahmesituation der Kultureinrichtungen. Angesichts steigender Kosten für Betrieb, Unterhalt und Personal muss auch diese Frage ernsthaft geprüft werden. Dabei soll klar gestellt werden: Es geht nicht um eine pauschale Erhöhung der Eintrittspreise – dies wäre einfalllos und in vieler Hinsicht kontraproduktiv. Es ist auch bekannt, dass beispielsweise die Theater ihre Einnahmesituation in den vergangenen Jahren durch verschiedene Maßnahmen in durchaus nicht unerheblichem Umfang verbessert haben. Trotzdem sollte eine differenzierte Eintrittspreisgestaltung geprüft werden, mit der einerseits höhere Erlöse insgesamt erzielt und andererseits kostengünstige bzw. kostenlose Zugänge für bestimmte Gruppen gesichert werden können – auch im Sinne von »audience development«. Beispiele aus dem Sport – etwa bei den Fußballarenen – zeigen, dass aus den Erlösen im oberen Preissegment (z.B. Logen) nahezu 50% der Gesamteinnahmen generiert und zugleich niedrigere Preise bzw. Ermäßigungen für Jugendliche oder weniger einkommensstarke Gruppen ermöglicht werden können. Auch Volkshochschulen finanzieren nach dem gleichen Prinzip der »Quersubventionierung« durch nachgefragte Angebote etwa im Bereich der Sprachen Kurse für das Nachholen von Schulabschlüssen.

Wenngleich die Übertragung von Konzepten des Sports auf die Kultur aus verschiedenen Gründen nicht 1:1 möglich sein wird, sollte die Finanzkrise Anlass sein, auch über neue Preismodelle nachzudenken.

Fazit

Die Kulturpolitik auf allen Ebenen steht vor gewaltigen Herausforderungen. Sie muss einerseits einen Abwehrkampf gegen drohende Kürzungen führen und bestrebt sein, insbesondere die vielfältige kulturelle Infrastruktur über die Zeit der Krise zu retten. Diese Infrastruktur ist vor allem kommunal; sie prägt die Kulturlandschaft in den Ländern. Andererseits ist auch eine Weiterentwicklung notwendig, etwa im Bereich der kulturellen Bildung. Eine schier unlösbare Aufgabe. Die Enquete-Kommission schlägt als Lösung vor allem die Umwandlung von Kulturaufgaben in Pflichtaufgaben vor. Aus kommunaler Sicht greift dieser Vorschlag zu kurz, weil dadurch die für die kommunalen Aufgaben insgesamt zur Verfügung stehenden Ressourcen letztlich nicht vermehrt werden. Kommunale Selbstverwaltung würde hierdurch noch mehr als bisher eingeschränkt und der Verteilungskampf mit anderen Ressourcen nur verstärkt.

Gerade in der Krise erscheint es wichtig, an gut begründeten Grundsätzen festzuhalten: Kultur ist eine kommunale Selbstver-

waltungsaufgabe, Kulturpolitik ist aber auch Gesellschaftspolitik und damit Gemeinschaftsaufgabe. In diesem Sinne müssen die Städte gegenüber Bund und Ländern auf einer aufgabengerechten Finanzausstattung bestehen, die ihnen auch die Wahrnehmung ihrer Kulturaufgaben ermöglicht. Zusätzlich sind auf Länderebene Initiativen zur Stärkung besonders bedrohter kultureller Infrastruktur, etwa für Theater sowie für Kommunen in schwieriger Haushaltslage, erforderlich.

Die Kulturpolitik ist ihrerseits gefordert, über die langfristige Weiterentwicklung der kommunalen Infrastruktur sowie über neue Strukturen und mehr Kooperationen nachzudenken. Bei dieser bereits oftmals als allgemeinen Appell vorgetragenen Forderung wird keinesfalls dem Abbau kultureller Infrastruktur das Wort geredet. Es geht vielmehr darum, diese in schwieriger Zeit und mit Blick auf die Zukunft nachhaltig zu stärken. Notwendig ist somit zweierlei: Der Erhalt von kultureller Infrastruktur und gleichzeitig die selbstkritische, vorbehaltlose Hinterfragung von Strukturen. Ein Spagat – gewiss –, den Kulturpolitik aber leisten muss.

Klaus Hebborn

Der Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages sowie die vollständige Stellungnahme zum Enquete-Bericht »Kultur in Deutschland« findet sich unter www.staedtetag.de.