

Kulturpolitik planen

Beobachtungen und Schlussfolgerungen aus der Planungspraxis

Dieter Haselbach

¹ Zur Begriffsklärung: Gegenstand von Kulturpolitik ist die öffentliche Kulturförderung in allen ihren Ausprägungen, nicht »die Kultur«. Der Unterschied ist wichtig, denn Kultur gibt es nicht wegen der Kulturpolitik. Vielmehr gilt: Ohne Kulturpolitik gibt es keine geförderte Kultur.

Prof. Dr. Dieter Haselbach ist Geschäftsführer der ICG culturplan GmbH in Berlin (www.culturplan.de), Geschäftsführer des Zentrums für Kulturforschung und seit fast zwanzig Jahren als Unternehmensberater für Kultur tätig.



Viele Jahre wurde in der Kulturpolitik¹ wenig geplant. Jetzt ist das Thema wieder aktuell, vielleicht weil öffentliches Geld knapper wird. Ich plädiere im Folgenden dafür, in kulturpolitischer Planung Interessen und Interessendifferenzen ernst zu nehmen und darauf zu achten, wer plant, was und für wen geplant wird.

Krisenzeichen

Die Gesellschaft verändert sich, das ist offensichtlich. Demografie und Migration, Fragmentierung, soziale Distinktion, Pluralisierung, auch die wachsende soziale Spreizung wirken auf Kulturpraxis und Kulturkonsum. Generations- und gruppenspezifisch differenziert er sich immer weiter aus. Nicht mehr »eine Kultur« für alle, sondern viele sehr unterschiedliche Kulturangebote werden von den vielen neuen Klientelgruppen erwartet und konsumiert. In den Traditionsinstitutionen ist bekannt, dass Konsumangebote, die hier zu kurz springen, ihr Publikum immer schwerer erreichen. Radikaler muss gefragt werden, ob die Institutionen für die neuen Entwicklungen noch die richtigen sind. Aber diese Frage ist nicht besonders dringlich, solange Fördergelder fließen: da werden die Bilanzen ausgeglichen.

Gravierend wirken sich Veränderungen in den Basistechnologien aus. Als »Kultur für alle« Programm wurde, gab es noch kein Internet. Es gab auch den Veränderungsdruck auf alle sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse noch nicht, der von der Digitalisierung ausgeht. Digitalisierung und neue Medien verändern Kulturrezeption radikal. Und sie verändern auch Kulturproduktion. Längst wirkt sich das tief auf die Kulturinstitutionen, auf ihre Arbeitsweise, auf ihre Angebote aus. Vieles ist jetzt wichtig, was es früher nicht gab. Und ja, manches wird obsolet oder rückt zumindest an den Rand. Man denke an das Entstehen einer digitalen Lesekultur, an veränderte Gewohnheiten im Musikkonsum und in der Distribution von Musik, kurz: an die Ubiquität digitaler Information, die längst auch den Film, das Theater, den Kunstmarkt umwälzen.

Kulturpolitik, die strategische Steuerung von Kulturförderung, muss auf solche Veränderungen

Antworten finden. Wo die Welt wie sie war sich wandelt, wird auch Kulturförderung sich wandeln müssen. Dazu bedarf es einer Verständigung auf Ziele, auf Aufgaben, auf Veränderungsbedarf. Genau das soll Planung leisten.

Der Mut der Kulturpolitik

Kulturpolitik hat Geld zu verteilen, verfügt damit über einen der am besten wirkenden Hebel zur Verhaltenssteuerung. Wie stellt sich Kulturpolitik den Anforderungen? Wie steht sie zu den Veränderungen? Auch wenn sie dies vielleicht nicht intendiert: Kulturpolitik ist Hüterin der Tradition. Neues ist allenfalls in Projektform realisierbar, die Praktiken der jüngeren Generation sind auf die schrumpfenden Fördertöpfe fürs Freie und Schräge verwiesen.

Tradition ist, was da ist. Gegen Haushaltsprobleme, gegen die demografischen Trends werden institutionelle Infrastrukturen gehalten. Wenn sich die Haushalte nicht verteidigen lassen, werden Probleme verteilt. Dann müssen alle zurückstecken, das Theater arbeitet mit einem Haustarifvertrag², die Abendgagen in der »Freien Kultur« werden von 100 auf 50³ Euro gekürzt und für Projekte ist kein Geld mehr da.

Dass die Unterfinanzierungskrise der Kultur mit Strukturen zu tun hat und dass strukturelle Probleme strukturelle Lösungen brauchen, dies einzugestehen, dafür reicht der Mut der Kulturpolitik nur selten. Mit den knapper werdenden Haushaltsmitteln geht eine Schere auf. Nicht mehr alle Institutionen im Kultursystem können von der öffentlichen Hand so ausgestattet werden, dass sie ihre Aufgaben angemessen erfüllen können. Bisher war die Entwicklungslogik im Kultursystem, dass Neues durch Wachstum, durch Anlagerung weiterer Institutionen an das System gebracht wird. Das funktioniert in Zeiten knapper Haushalte nicht mehr. Wo die alten Kultur-Institutionen immer größere Anteile der Kulturbudgets brauchen, wird das Ungleichgewicht stärker. Neues wird ausgegrenzt, allenfalls wird mit kleiner Münze Kooperation honoriert, werden neue Kulturbesuchergruppen entwickelt und wird über Ehrenamt geredet. Das System musealisiert. Wenn es keine Aussicht auf frisches Geld gibt, müsste

Kulturpolitik allen Mut zusammennehmen und das System umbauen.

Kulturförderung planen

Planung hat also viel zu tun. Vier Fragen halte ich für relevant: Was ist »Planen«? Wer plant? Was sind Ziele von Kulturpolitik? Was macht einen guten Plan aus?

Was ist »Planen«?

Bis heute gibt es einen planungsfeindlichen Reflex aus den kulturellen Szenen. Planen wollen vor allem die Akteure, die hoffen, durch einen Plan zu gewinnen. Die Botschaft an die Kulturpolitik ist: »Lasst das Geld rüberwachsen, mischt euch nicht ein, Wir machen schon!« Kulturförderung soll nicht in die kulturellen und künstlerischen Inhalte eingreifen. Die Freiheit der Kunst ist grundgesetzlich geschützt. Dann aber könne man sie konsequenterweise auch nicht »planen«, sondern müsse den Sektor sich selbst überlassen, nachdem er finanziell in die Lage versetzt wird, zu tun, was Künstler wollen. Dies klingt plausibel, ist es aber nicht.

Planen kann nur, wer Ziele hat. Das ist schwierig. Welche Ziele sollen dem Planen zugrunde liegen? Wer formuliert sie, wer entscheidet über sie? – Richtung gebende Ziele sind in durch demokratische Politik gesteuerten Systemen eine extrem knappe Ressource. Es ist unwahrscheinlich, dass in der Kulturpolitik Ziele am Wege liegen. Mindestens werden sie kontrovers sein. Weil Politik, wenn man sie lässt, dazu tendiert, es allen recht machen zu wollen, werden von ihr oft Ziele formuliert, die nicht handlungsleitend sind. Was genau sollte zu sein, wenn das Ziel lautet: »Wir wollen alles, was wir haben, und mehr davon wie auch Anderes und Neues, dies aber für deutlich weniger öffentliches Geld ...«?

Wer Ziele hat, wird Wege suchen, die zum Ziel führen. Ob auf diesen Wegen die Ziele erreichbar sind, ist eine zweite Frage. Ein Plan ist noch keine Garantie dafür, dass plangesteuertes Handeln gelingt. Unterschiedliche Akteure verfolgen unterschiedliche Ziele. Manche dieser Ziele sind explizit, manche verborgen, nicht artikuliert. Welche und wessen Ziele aber gelten und lassen sich durchsetzen?

Wer plant?

Wo es um Macht, um Definitionsmacht geht, stellt sich die Frage, wer plant. In der Kulturpolitik ist es den Anbietern von Kultur und den Trägern großer kultureller Institute weitgehend gelungen, sich als Subjekte von Planung zu etablieren. Wo in der

Kultur geplant wird, reklamiert der kulturelle Sektor, dass er am Kopf des Tisches sitzt. Auch die Verfahren stützen Interessen der etablierten Anbieter. Keine kulturelle Planung ohne die Forderung der Geförderten, von einer umfangreichen Bestandsaufnahme auszugehen. In der Bestandsaufnahme entsteht ein Sog des Faktischen: Blickt man auf das, was besteht, wird ganz leicht das Bestehen des Bestandes zum Zweck der Übung. Das hilft allen, die schon am Tisch sitzen. Was noch nicht gefördert wurde, sieht bei der Bestandsaufnahme schwach aus. Neues hat es da schwer.

Ein solches Vorgehen ist ungewöhnlich. Verkehrssysteme werden nicht von Asphaltfirmen geplant, die Zahl der Schulen und Kindergärten nicht durch Lehrerinnen und Kindergärtner bestimmt und Stadtentwicklung steht nicht in der alleinigen Verfügung von Immobilien-eigentümern.

Alle Akteure, die öffentliches Geld bekommen, haben ein starkes Interesse an einem sanktionslosen Zugang zu diesem Geld. Das ist in der Kultur nicht anders als bei anderen öffentlichen Subventionen. Das Interesse der Gesellschaft allerdings ist ein anderes: Öffentliches Geld soll nur dann gegeben werden, wenn öffentliche Ziele verfolgt werden. Diese öffentlichen Ziele gegeneinander abzuwägen, ist Aufgabe der Haushaltsplanung. Wenn öffentlichen Gremien das Formulieren von Zielen dem Auftragnehmer überlassen, nehmen sie die Aufgaben nicht wahr, für die sie von der Gesellschaft eingesetzt sind. Dies ist sicherlich im Sinne der Geförderten, nicht aber im Sinne der Kulturnutzerinnen: Sie müssen als Steuerzahlerinnen mit allen anderen Steuerzahlern die Bücher der öffentlichen Hand balancieren.

Wer aber soll planen, wenn die Anbieter es nicht sein sollen? Fachlich müssen Planungen bei den Kultur-Fachverwaltungen ressortieren. Dort sollte es den Sachverstand geben wie auch die nötige Distanz⁴ zu den Kultureinrichtungen. Die politische Verantwortung für Förderziele liegt bei den legisla-



KÜNSTLER,
EINGEPLANT

Dass die Unterfinanzierungskrise der Kultur mit Strukturen zu tun hat und dass strukturelle Probleme strukturelle Lösungen brauchen, dies einzugestehen, dafür reicht der Mut der Kulturpolitik nur selten.

2
Denn: »Theater muss sein«, wie der Deutsche Bühnenverein seit Jahren propagiert.

3
Vgl. Peter Laudenbach: »Wer arm ist, wird ärmer werden«, in: SZ v. 30.8.2013 – Allerdings hat kein Anbieter Probleme damit, Künstler zu finden, die für 50 Euro Abendgag arbeiten, auch wenn die Szene lamentiert. Vgl. zu den mikroökonomischen Zusammenhängen Hans Abbink: *Why are Artists poor?*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002.

4
Das ist dort nicht der Fall, wo Kulturverwaltung sich als Anwalt der Anbieter in der öffentlichen Verwaltung versteht – auch keine seltene Konstellation.



tiven Gremien, den Parlamenten und ihren Ausschüssen. Die zuständigen Kulturausschüsse allerdings haben als politische Steuerer keine Chance, in kulturfachlichem Wissen den Anbietern gleichzutun.

Die Planungsaufgabe muss geteilt werden. Aufgabe politischer

Gremien ist, zu bestimmen, was Förderung erreichen soll. Das überfordert sie nicht. Die Verwaltung muss dann diese Ziele operationalisieren und Vereinbarungen mit denjenigen Anbietern treffen, mit denen die Ziele gut verwirklicht werden können. Erst dann sind die Anbieter dran: sie erarbeiten die Angebote, für die sie mit öffentlichem Geld bezahlt werden wollen.

Und die Freiheit der Kunst? Ja: die Freiheit der Kunst ist grundrechtlich geschützt. Aber es ist dies keine Freiheit, dass jedes künstlerische Angebot öffentlich alimentiert werden muss.⁵ Kunstfreiheit ist nicht die Freiheit, mit öffentlichem Geld tun zu können, was man möchte.

Inwieweit in den Planungsprozessen Bürgerbeteiligung organisiert wird und gelingt, hängt von vielen Faktoren ab. Erst einmal müssen die Bürgerinnen ja Interesse für die Sache haben. Es hilft sehr, wenn Persönlichkeiten, die ein Mandat zwischen Exekutive und Legislative haben, also etwa eine Ministerin auf Landesebene, ein Dezernent in der Kommune, das Gesicht einer Planung sind: das macht eine Verantwortung und vielleicht einen Lernprozess in der Planung öffentlich. Und hilft dabei, dass Bürger sich beteiligen möchten.

Ziele öffentlicher Kulturförderung

Was sind brauchbare kulturpolitische Ziele? Es sind dies Ziele, die einen Unterschied machen. Sie setzen eine Spannung zwischen dem, was gewollt wird und dem, was nicht gewollt wird. Denn wo alles gewollt wird, wird nichts gewollt. Viele kulturpolitischen Argumente und nicht wenige Kulturentwicklungsplanungen der vergangenen Jahrzehnte postulierten ein allgemeines Gutes. Der Kultur und damit der

Kulturförderung wird mit großer Geste ein allgemeiner Wert zugewiesen. Kulturförderung ist gut, mehr Kulturförderung noch besser. Eigentlich gibt es keinen Grund, einen Zufluss an Mitteln für den Sektor zu begrenzen. Für Planung ist das zu dünn. Denn es gibt neben Kulturförderung auch andere gute Zwecke, die auf öffentliche Unterstützung setzen. Oder wollte man sagen, dass die Energiewende, Kindergärten, die Bahn, glatte Straßen und ein auskömmliches Einkommen für alle nicht gut seien?

Vier inhaltliche Fragen tauchen regelmäßig auf und sie müssen spezifisch für einen Planungsraum beantwortet werden:

- Welche kulturelle Anschauung soll für die Bevölkerung durch öffentliches Geld ermöglicht oder erleichtert werden?

Angesichts der Begrenztheit öffentlicher Mittel muss eine begründete Auswahl getroffen werden, welche Kulturangebote gefördert werden sollen und können. Alles geht nicht. Anschauung darf exemplarisch sein. Öffentliche Förderung ist Hervorhebung einer Praxis. Begründet werden muss, was hervorgehoben, auch was eben nicht hervorgehoben werden soll. Wozu soll Anschauung dienen? Ein öffentlicher Zweck kann sein, Bürgern

eine eigene Praxis der Aneignung mit künstlerischen und kulturellen Inhalten zu ermöglichen, sei sie passiv in der Rezeption, sei sie aktiv in der Laienkultur, oder sei sie Vorbereitung auf einen kunstnahen Beruf.

Ja: die Freiheit der Kunst ist grundrechtlich geschützt. Aber es ist dies keine Freiheit, dass jedes künstlerische Angebot öffentlich alimentiert werden muss.

- Welche Angebote kultureller Bildung sollen für die Bevölkerung bereitgestellt werden?

Auch hier ist nicht alles möglich, was man vielleicht wollen könnte. Für kulturelle Bildung ist nicht Kulturpolitik allein verantwortlich, sondern sie arbeitet im Netzwerk mit anderen: Bildung ist eine Aufgabe der Schulen und Universitäten. Das schließt kulturelle Bildung ein. Kulturelle Bildung hat zwei Ziele, die ineinandergreifen: das Referenzsystem zur Anschauung schulen und kulturelle Selbsttätigkeit anregen.

- Welche Rolle soll Kultur im Standortmarketing spielen?

Was Kultur hier leisten kann, hängt von lokalen Bedingungen ab. Für den Tourismus kann Kultur eine aktive Rolle spielen. Wo es um ein Stadtimage allein geht, kann es auch sein, dass Kultur eben keinen Beitrag liefert. Nicht jede Stadt braucht ein kulturelles Profil.

- Welches kulturelle Erbe fällt in öffentliche Verantwortung und wie soll damit umgegangen werden? Kulturelles Erbe entsteht nicht durch die Förderung, sondern ist der Kulturpolitik meist als Auf-

⁵ Dies auch, wenn dies eine Hoffnung ist, die Forderung nach einer Verankerung des Kulturstaatsprinzips im Grundgesetz trägt.

gabe vorgegeben. Welche Gestaltungsräume gibt es? Was kann in die Verantwortung von Privaten gegeben werden, was muss öffentlich unterhalten werden? Ihrer Verantwortung kann sich die öffentliche Hand nicht entziehen. Gestaltbar sind Ziele im Detail und ist der Umgang mit den Beständen kulturellen Erbes.

Für all diese Felder müssen kulturpolitische Ziele festgelegt werden. Ziele sind spezifisch für einen Ort. Weiter stellt sich die Aufgabe, diese Ziele auf eine möglichst wirtschaftliche Weise zu erreichen. Wirtschaften heißt, den Einsatz öffentlicher Ressourcen zu optimieren. Es heißt eben nicht, dass kulturpolitische Ziele unter einem Diktat der Kostendeckung stehen: Wo Kosten gedeckt werden können, bedarf es keiner Förderung.

Wie planen?

Eine Gefahr, der Kulturpolitik in den letzten Jahrzehnten häufig erlag, war, sich mit Aufgaben zu überfrachten, die sie nicht erfüllen kann. Kulturpolitische Ziele müssen konkret, operativ, lokal bezogen sein. Ziele wie »kulturelle Vielfalt«, »fördern, was es schwer hat«, »Angebote in allen Sparten« orientieren kein Handeln. Heißt »Vielfalt«, alles zu fördern? Wer oder was hat es nicht »schwer«? Wo liegen Grenzen?

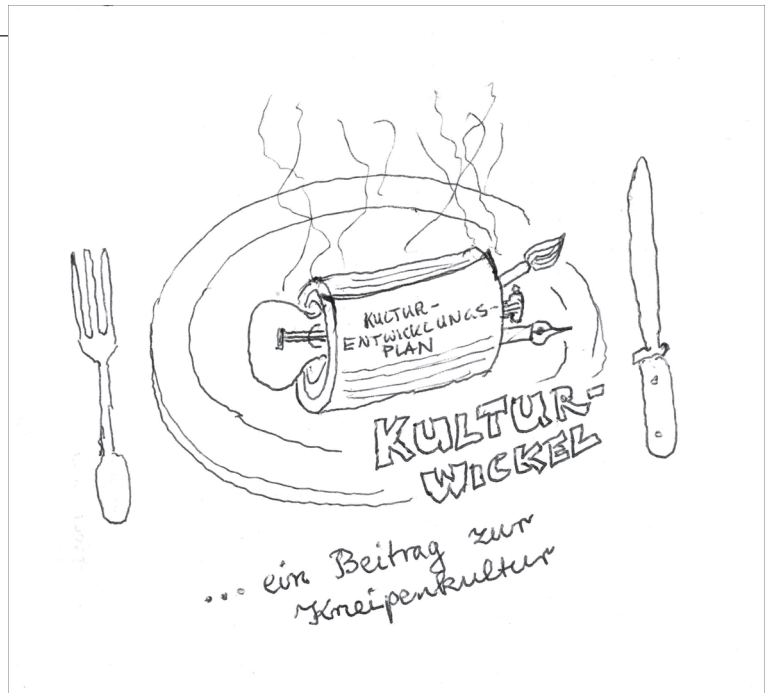
Im Zentrum von Plänen stehen Ziele. Dann sind Wege zu markieren, auf denen diese Ziele realisiert werden können. Erst hier stellt sich die Frage danach, welche Institutionen, Initiativen, Projekte sinnvoll helfen können, diese Ziele zu erreichen. Es stehen also nicht die Kulturinstitute im Zentrum der Pläne, sondern die Ziele.

Wo planungsbetroffene Anbieter zu intensiv und zu früh in die Planung eingreifen, werden sie sich selbst planen. Strategische Veränderungen wird es dann kaum geben. Und das ist nur dann in Ordnung, wenn Veränderungen nicht gewollt sind. Aber: wenn keine Veränderungen gewünscht sind, was wäre dann zu planen?

Über Pläne entscheiden politische Gremien. Folglich müssen in Plänen Dinge stehen, über die diese politischen Gremien kompetent urteilen und entscheiden können. Das spricht dafür, Kulturentwicklungspläne von wirtschaftlichen und Verwaltungs-Details zu entlasten. Ein guter Plan konzentriert auf's Grundlegende. Dies spricht für schlanke, aber durch den Sachverstand der Verwaltung gut fundierte Planungspapiere. Oberste politische Ziele werden durch ein kulturpolitisches Leitbild festgelegt. Darüber beschließen die kulturpolitischen Gremien.

Ein Kulturentwicklungsplan ist so ein Planungspapier, in dem die kulturpolitische Strategie einer Stadt,

Eine Gefahr, der Kulturpolitik in den letzten Jahrzehnten häufig erlag, war, sich mit Aufgaben zu überfrachten, die sie nicht erfüllen kann.



eines Landes, einer Region in Bezug auf kulturpolitische Ziele und auf die Steuerung konzise auf wenigen Seiten zusammengefasst ist. Der Entwurf für dieses Papier stammt aus der Verwaltungsspitze.

Das Papier wird intensiv in der Fachöffentlichkeit und in der Bürgerschaft diskutiert. Dass das gelingt, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein. Damit Planungspapier darf nicht langweilig sein. Es soll zuspitzende Aussagen enthalten. Es soll konkret und ortsbezogen sein. Es soll das Selbstverständnis des Planungsgebiets herausarbeiten. Es soll nicht damit ermüden, alle kulturellen Aktivitäten im Einzelnen zu beschreiben.

Wie eine öffentliche kulturpolitische Diskussion in einer Stadt durchgeführt wird, hängt stark von den örtlichen Verhältnissen und vom politischen Stil im Planungsraum ab. Jedenfalls muss unterschiedlichen Gruppen die Möglichkeit gegeben werden, sich zu artikulieren.

In der Diskussion eines kulturellen Leitbildes spielen naturgemäß die kulturellen Akteure, die Subventionsempfänger zumal, eine große Rolle.

Es ist völlig legitim, dass Geförderte im Planungsprozess ihre Position zu sichern oder zu verbessern suchen. Für die öffentliche Diskussion und für den Planungsprozess ist es vorteilhaft, wenn kulturpolitische Interessenpositionen öffentlich artikuliert werden, wenn die Auseinandersetzung um die Verteilung kulturpolitischer Fördermittel in der Öffentlichkeit geführt wird. Auf diese Weise wird deutlich, dass die kulturpolitische Diskussion um Ressourceneinsatz und Wirkung des Mitteleinsatzes geht und eben nicht um die Summe des Guten in der Welt.

Bei dem Text handelt es sich um eine gekürzte Fassung des Beitrags aus dem Jahrbuch für Kulturpolitik 2013. Thema: Kulturpolitik und Planung.