

Initiative `Netzwerk Kulturförderung`

A. Präambel: Rechtslage und wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Rechtslage

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist festgeschrieben, dass die Kulturhoheit bei den Ländern liegt. In der Amtsverantwortung der rot/grünen Bundesregierung wurde unter Bundeskanzler Gerhard Schröder 1998 die Position des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien geschaffen, um über die Kulturhoheit der Länder hinaus die nationale Bedeutung von Kunst und Kultur zu unterstreichen. Diese strategische Setzung hat sich bewährt.

Im Jahr 2012 sind im Bundeshaushalt rund 1,2 Milliarden Euro für die Kultur veranschlagt. Dies bedeutet eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um fünf Prozent. Im Zuge des Nachtragshaushalts wurden weitere 25 Millionen Euro bewilligt. Die zusätzlichen Gelder kommen vor allem der Denkmalpflege zugute.¹ Für 2013 ist eine nochmalige Steigerung beschlossen worden. So wird der Gesamtetat 2013 rund 1,28 Milliarden Euro betragen.

Betrachtet man die regionalen Aspekte, steht bei der Bundesförderung klar Berlin in seiner Funktion als Hauptstadt im Fokus: Rund 360 Millionen Euro (inklusive des Titels „Förderung von Kunst und Kultur in der Bundeshauptstadt“ mit 73 Millionen Euro) fließen an 38 Einrichtungen der Stadt. Lediglich Nordrhein-Westfalen kommt mit 36 Einrichtungen auf eine ähnlich hohe Zahl.

In den Sparten profitieren vor allem im Bereich der Programmförderung die Denkmalpflege, die Archive und die Einrichtungen der Erinnerungskultur. Fördermaßnahmen des Bundes im Kulturbereich können bei einem Gesamtvolumen von 1,28 Mrd € durchaus positive Wirkungen auf kommunaler Ebene entfalten.

Die Praxis der Kulturförderung bringt aber auch – neben positiven Aspekten – eine Reihe von systematischen Problemen ans Tageslicht, die insbesondere Zuständigkeits- und Kompetenzabgrenzungen sowie Folgekosten betreffen.

Grundsätzliche Problemlagen

Für die Zuweisung von Bundeshilfen für kulturelle Zwecke an die Kommunen ergeben sich aufgrund der Ergebnisse der Föderalismuskommission II („Kooperationsverbot“) deutliche Grenzen. Gleichwohl hat sich beim Bund eine Dynamik entwickelt, die stillschweigend faktisch zu einer zweiten Förderdimension jenseits der eindeutigen Grenzlinien führt.

¹ Quelle: Ausgaben des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien im Jahr 2012; Presse-Erklärungen der Bundesregierung vom 23.11.2011 und 12.06.2012

Beide Förderdimensionen entwickeln sich nach ihren eigenen Notwendigkeiten und unabhängig voneinander. Dennoch nehmen sie in ihren Auswirkungen aufeinander zumindest indirekt Einfluss.

Die jeweiligen Problemlagen und Förderschwerpunkte in der Kulturförderung werden unterschiedlich gedeutet und gewichtet. Es entwickeln sich unterschiedliche Förderphilosophien, die voneinander weitgehend unabhängig Anwendung finden.

Konkrete Auswirkungen dieser Konstellation

Inzwischen gibt es für nahezu alle Förderbereiche der Kultur Spiegelaktivitäten des Bundes. Diese sind besonders wertvoll und wirksam, wenn Bund und Länder gemeinsam strategische Ziele definieren. Ansätze finden sich in der Baukultur und der Kreativwirtschaft. Andere Bereiche bleiben zurück. Für die Bildende Kunst beispielsweise sind im Bundeshaushalt insgesamt 485.000 Euro (Gesamtetat: 1,2 Mrd. €) veranschlagt.

Im Lichte ihrer gesamtgesellschaftlichen Bedeutung, vor allem im Hinblick auf das lebenslange Lernen, ist auch der Anschlag für die kulturelle Vermittlung mit 1,5 Millionen Euro zu gering. Dies mag zwar im Kontext der bisherigen Fördersystematik folgerichtig erscheinen, spart aber gemeinsame Anstrengungen für eine notwendige strategische Steuerung von wichtigen Feldern aus und bewegt sich vorrangig im hochkulturellen und sogenannten klassischen Kulturbereich. Vor dem Hintergrund übergeordneter Bildungsaufgaben bleibt es eine kontinuierliche Herausforderung, die Unterstützung der kulturellen Bildung über einzelne Projekte hinaus zu verstetigen. Dies entspricht auch der Position des Deutschen Kulturrats.²

Gleiches gilt für die Zuweisung an den Fonds Darstellende Künste: Die Zuweisung in Höhe von einer Million Euro durch die Bundeskulturstiftung erscheint ausbaufähig, da die Antragssumme in den letzten Jahren rund sechs bis sieben Mal so hoch war wie die tatsächlich ausgereichte Summe.³

Die Unsicherheit, dass Bundesmittel tatsächlich auch dort ankommen, wo sie dringend benötigt werden und nicht in der Folge andere kulturpolitische Handlungsspielräume einengen, steigt proportional mit den durchaus begrüßenswerten Aktivitäten des Bundes. Daraus kann sich leicht ein Verlust an Effizienz und Nachhaltigkeit sowohl auf Seiten des Bundes als auch der Länder ergeben.

Besondere Rahmenbedingungen in Zeiten der Finanzkrise

Kommunen und Großstädte befinden sich seit Jahren in einer schwierigen Finanzlage – und dennoch sind sie es, die Ballungsräume versorgen müssen. Als zusätzlich belastend erweisen sich immer wieder neue Aufgaben, die von den Kommunen erbracht werden sollen (z.B. Rechtsanspruch auf Betreuung von unter Dreijährigen). Gerade in Ostdeutschland kommen demographische wie wirtschaftliche Strukturprobleme, die ein vermindertes Steueraufkommen nach sich ziehen, hinzu. Dies führt insbesondere im freiwilligen Leistungsbereich, dem die Kultur zugeordnet ist, teilweise zu dramatischen Engpässen und Einbrüchen in der kulturellen Infrastruktur.

² Stellungnahme des Deutschen Kulturrates zur „Halbzeit der Legislaturperiode“, 30.09.2011

³ Vgl. Homepage des Fonds Darstellende Künste

Es ist daher geboten, die kommunale Familie finanziell in die Lage zu versetzen, die es ihnen erlaubt, ihre kulturelle Infrastruktur nicht nur zu erhalten, sondern darüber hinaus modernen Entwicklungen anzupassen. Dabei dürfen kommunale Pflichtaufgaben und freiwilliger Leistungsbereich nicht gegeneinander ausgespielt werden.⁴

Seit 2011 ist im Kontext von Wirtschafts- und Finanzkrise wie auch Schuldenbremse ein erhöhter Druck auf die Kommunen und ihre Kulturhaushalte festzustellen. In einer Umfrage gaben bereits 2010 von 60 befragten deutschen Städten 30 Städte Einsparziele im Kulturbereich für die kommenden Jahre an. Hier ist davon auszugehen, dass besonders Einrichtungen und Arbeitsfelder, die nicht traditionell im Kulturbereich verankert waren (etwa kulturpädagogische oder freie Projekte), im Vergleich zu etablierten Einrichtungen eine deutlich fragilere Finanzbasis haben. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Ausgaben für Kultur in absoluten Zahlen in den vergangenen Jahren partiell gestiegen, preisbereinigt aber gesunken sind.⁵ Eine regionale Differenzierung ergibt sehr unterschiedliche Lagen, die aufgrund der Anforderungen, die sich aus der Tarifentwicklung ergeben, häufig verschärft werden. Für die Kommunen wäre eine stärkere Beteiligung des jeweiligen Umlandes an der Kulturfinanzierung wünschenswert, um zu einer gerechteren Verteilung der Lasten zu kommen.

Trotz der unterschiedlichen finanziellen Rahmenbedingungen in den Ländern und Kommunen sollten überall in Deutschland gleiche Chancen auf die Teilhabe am kulturellen Leben herrschen. Der Zugang zu kultureller Bildung und Kultur, sowie zum lebenslangen Lernen dürfen nicht zum Privileg wohlhabender Menschen werden, ebenso wenig wie die Förderung der Künste, die immer den Eigenwert künstlerischer Produktivität und Freiheit jenseits von Markt und Staat berücksichtigen muss. Auch dies sollte bei der künftigen Bundesförderung berücksichtigt werden.

Kulturelle Vielfalt zu gewährleisten, ist bekanntermaßen zu einer enormen Herausforderung geworden. Dabei muss den mannigfaltigen Anforderungen einer modernen Gesellschaft entsprochen werden. Die Bewältigung des Strukturwandels von Regionen gehört ebenso dazu wie die Folgen des demografischen Wandels oder die vielfältigen Integrationsaufgaben eines Gemeinwesens.

Angesichts dieser Situation ist es zusätzlich geboten, zu einer abgestimmten Vorgehensweise und zu nachhaltig ausgerichteten Aufgabenschwerpunkten zu kommen, wenn das zur Verfügung stehende Geld äußerst knapp ist – bei allen Beteiligten.

B. Politische Herausforderungen

Fördermaßnahmen des Bundes sollten eng mit den Ländern geplant und abgestimmt werden. Sie sollen langfristig verabredet und verlässlich planbar sein. Die Sicherheit, dass Bundesmittel dann tatsächlich auch dort ankommen, wo sie dringend benötigt werden und nicht in der Folge andere kulturpolitische Handlungsspielräume einen-

4 Vgl. dazu: Deutscher Kulturrat: „Aktuelle Diskurse im Kulturbereich II: Kulturfinanzierung / Schuldenbremse“, 25.03.2012, und „Halbzeit der Legislaturperiode“, 30.09.2011, sowie die Stellungnahme des Deutschen Städtetages zum öffentlichen Expertengespräch „Kommunale Kulturfinanzierung“ des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages, von Klaus Hebborn, 19.10.2011

5 Vgl. dazu: Bernd Wagner, Nothaushalte und wachsende Kulturetats. In: Kulturpolitische Mitteilungen Nr. 131 IV/2010, S. 32, sowie Deutscher Kulturrat: „Kunst und Kultur als Lebensnerv“, 08.01.2010

gen, wird damit größer. Zu dieser Einschätzung kommt auch der Deutsche Städte-
tag.⁶

Ziel muss eine gemeinsame Kulturplanung von Bund und Ländern sein, die die grundgesetzlich verabredete Kulturhoheit der Länder anerkennt. Schwierigkeiten ergeben sich derzeit vor allem dort, wo der Bund oftmals eine Anschubfinanzierung zur Verfügung stellt, und für die Länder dann die Herausforderung besteht, die Folgefinanzierung sicherzustellen. (Z. B. das Netzwerk Neue Musik, das nun in Niedersachsen mit Landesmitteln weitergeführt wird.⁷ Vergleichbares gilt auch für 'tanzplan deutschland')

Vor diesem Hintergrund ist es angebracht, das Verhältnis der Kulturförderung des Bundes und der Kulturförderung der Länder neu zu justieren.

1. Eine Förderkulisse, die der Bund in diesem Kontext gestaltet, ist zwingend mit den Ländern und den großen Kommunen gemeinsam zu entwickeln. Die Aufgaben zur Sicherung der sozialen Infrastruktur und die Bestimmungen zur Einhaltung der Schuldenbremse erfordern ein größtmögliches Maß an Zielgerichtetheit und Zielgleichheit. Bei nationalem Interesse wie z.B. bei UNESCO Welterbestätten ist die institutionelle Förderung auszubauen.

Um so eine kulturelle Entwicklungsplanung von Bund, Ländern und Gemeinden zu ermöglichen, erscheint eine Abschaffung des Kooperationsverbotes dringend erforderlich. Geprüft werden sollte aber auch, inwieweit eine verfassungskonforme und zugleich flexiblere Handhabung des Haushaltsrechts auf den verschiedenen staatlichen Ebenen möglich ist, um einen effizienteren Mitteleinsatz für die Kultur zu erreichen.⁸

Forderungen:

- **Aufhebung des Kooperationsverbots zugunsten einer gemeinsamen, strukturierten Konzeption von Kulturförderung.**
 - **Dezidierte Abstimmung der Förderaktivitäten zwischen Bund, Ländern und Kommunen.**
2. Die Instrumente der Förderpolitik sollten in ihrer Konzeption grundlegend überdacht werden. Dies betrifft unter anderem
 - a) die unterschiedlichen Formen der Projektförderung des Bundes, die viele positive Akzente gesetzt hat. Um auch strukturschwachen Regionen zu helfen, sollten Vergaben bedingungsfrei (d.h. ohne Komplementär-mittel der Länder) erfolgen können. Innovative Projekte, die im jetzigen

⁶ Stellungnahme zum öffentlichen Expertengespräch „Kommunale Kulturfinanzierung“ des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages, von Klaus Hebborn, 19.10.2011

⁷ Wortprotokoll des Ausschusses für Kultur und Medien zum öffentlichen Fachgespräch zur Kulturfinanzierung in den Kommunen, 08.02.2012, S. 8

⁸ Vgl. dazu: Deutscher Kulturrat: „Halbzeit der Legislaturperiode“ vom 30.09.2011 und „Kunst und Kultur als Lebensnerv“ vom 08.10.2010 sowie die Stellungnahme des Deutschen Städtetages zum öffentlichen Expertengespräch „Kommunale Kulturfinanzierung“ des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages, von Klaus Hebborn, 19.10.2011

System eine starke Abhängigkeit zu den regionalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aufweisen, würden so deutlich gestärkt.

Forderung:

- **Keine zwingende Komplementärfinanzierung der Länder in strukturschwachen Regionen.**

b)

3. Fakt ist, dass die bestehende Fokussierung auf stark einrichtungsbezogene Förderinitiativen in Abstimmung mit den Ländern zu ergänzen ist mit Förderungen für die Entwicklung der freien Kulturszene bzw. der individuellen Künstlerförderung. Ein solcher Ansatz wird der Innovationskraft frei schaffender Akteure gerecht und sollte dringend mit den Ländern abgestimmt werden. Hierzu kann auch die Verstärkung von Modellprojekten der Bundeskulturstiftung in den Fokus genommen werden, um so Akzente in der Förderung der freien Szene und der Künstlerförderung zu setzen, ohne dabei die verfassungsrechtlichen Grenzen (die vom Bundesrechnungshof mehrfach angemahnt wurden) zu verlassen.

Forderung:

- **Verstärktes Engagement des Bundes bei der Förderung der freien Kulturszene.**
4. Aktive Kulturpolitik ist zugleich Standortpolitik. In diesem Zusammenhang nimmt die Baukultur einen wesentlichen Platz ein. Ob und in welcher Weise Kulturdenkmäler und kulturelle Bauten gefördert werden sollten, bedarf einer klaren Verständigung zwischen den Ländern und dem Bund. So werden seitens des Bundes Mittel für die Städtebauförderung zurückgefahren; davon betroffen sind auch Gelder für den städtebaulichen Denkmalschutz. Gleichzeitig werden Welterbeprogramme ins Leben gerufen, die auf Grund ihrer notwendigen Komplementärfinanzierung durch Bund und Länder die ohnehin schon knappen Mittel der Denkmalpflege weiter belasten.⁹

C. Fazit

Die Etablierung einer neuen politischen Handlungsebene im Sinne einer Bundeskulturpolitik hat sich bewährt, ist aber aus rechtlichen und systemischen Gründen zusammen mit den Bundesländern weiter zu entwickeln. Hier ist die Schaffung eines in

⁹ Stellungnahme des Deutschen Städtetages zum öffentlichen Expertengespräch „Kommunale Kulturfinanzierung“ des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages, von Klaus Hebborn, 19.10.2011

diesem Sinne gestalteten Kulturförderprogramms sinnvoll. In Fragen der Denkmalpflege bedarf es einer klaren Abstimmungsstrategie.

Die Förderaktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen sollten gemeinsam geplant und verabredet werden, um so eine zielgerichtete Kulturentwicklungsplanung zu ermöglichen. Dies setzt rechtlich die Abschaffung des Kooperationsverbots voraus. So ist ein Ausbau der Bundesförderung in der Sparte Kulturelle Bildung ebenso möglich wie eine stärkere Unterstützung der freien Szene durch den Bund.

Zudem sollten Förderungen des Bundes besonders in strukturschwachen Regionen nicht mehr zwingend an eine Komplementärförderung gebunden sein.

□