

FESTSPIEL-DIALOGE 2002

Kulturpolitik zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Autonomie

Klaus von Beyme

22. August 2002

© Copyright by Klaus von Beyme

Prof. DDr. Klaus von Beyme
Universität Heidelberg
klaus-vpm-bey,e@urz.uni-heidelberg.de

KULTURPOLITIK ZWISCHEN STAATLICHER STEUERUNG UND GESELLSCHAFTLICHER AUTONOMIE

1. Bereiche der Kulturpolitik

Kulturpolitik war stets zwischen den politischen Ideologien umstritten. In Ländern, die die Freiheit der Kultur stark betonten und in denen staatliches Geld unter Künstlern und Intellektuellen häufiger als „gefährlich“ galt als Subsidien privater Interessenten, wurde eher eine „**Politik der Kultur**“ als eine staatlich dirigierte Kulturpolitik angestrebt. Die Unterscheidung geht auf Norberto Bobbio zurück und wurde etwa für die angelsächsischen Länder und für Italien reklamiert.¹ Die Einstellung zur Kulturpolitik war von historischen Erfahrungen geprägt. Die Kulturpolitik eines Landes ist eng an die „politische Kultur“ des Landes gebunden. Ähnliches gilt für die Wirtschaft. Auch hier ist die Staatsintervention – wie in der Kulturpolitik – in England unter- und in Frankreich überentwickelt.

Dominierten die Vorbehalte gegen staatliche Intervention im Kulturbereich ursprünglich bei den Liberalen und Libertären, so dehnten sie sich im Zeitalter der großen Massenbewegungen auf viele Parteien aus. Kulturpolitik kam in den Geruch, der Subvention kleiner Minderheiten zu dienen. Konservative Parteien hatten damit weniger Schwierigkeiten als Parteien der Mitte und der Linken, wie sich in der Denkmalspolitik Bayerns zeigte. Die CSU Bayerns hatte nach dem Krieg den stärksten Einsatz beim Wiederaufbau der Denkmäler erbracht, als viele andere Parteien argumentierten, dass der Wohnungsbau für Jedermann Vorrang haben müsse (vgl. Kap. 4). Architektonische Denkmäler in der Stadt schauten alle Bürger an. In anderen Kulturbereichen aber war die Zahl der Nutznießer begrenzt. In Italien und Deutschland lag die Zahl der Museumsbesucher bei 9 %. Nur in Holland und in den skandinavischen Ländern reichte sie an 20 % heran. Die DDR meldete – kaum glaubhaft – 60 % der Bevölkerung als Museumsbesucher.² Erhebungen des französischen Kulturministeriums kamen für Frankreich auf 27 % an Museumsbesuchern in der Bevölkerung, ebenfalls eine überhöht wirkende Zahl. Die Verantwortlichen der Kulturpolitik konnten sich über diese Zahlen noch freuen. Aber beim Theaterbesuch sank die Partizipationsrate der Bevölkerung auf 14 % und beim Besuch klassischer Musikkonzerte auf 7 %.³ Ließ sich eine Kulturpolitik für so kleine Minderheiten noch rechtfertigen, wo überall sonst mehr egalitäre Demokratie gewagt werden sollte? Kein Wunder, dass Entlastungslegitimationen gebunden werden mussten, wie „Soziokultur“, „Kultur für alle“, „neue Kulturpolitik“ als Teil einer Gesellschaftspolitik. Die Steigerungsraten der Wahrnehmung von Kulturangeboten waren eindrucksvoll, aber trügerisch. Bei den Museumsbesuchern kann niemand die Kunstbesseren erfassen, die mehrfach in Ausstellungen und Museen gehen. Bei der sozialen Aufschlüsselung der „Kunstbenutzer“ verzerren die Mehrfachbenutzer ebenfalls das Bild.

Die Kulturpolitik der Nationalstaaten erwies sich als **stark von den vordemokratischen Entwicklungen des Landes** geprägt. Die angelsächsischen Länder kannten keine Tradition, in der sich die Hofpatronage schrittweise in staatliche Kulturpolitik umsetzte, als die Zivilliste der Fürsten im konstitutionellen System vom Staatshaushalt getrennt wurde, wie in Frankreich oder Österreich. Kulturpolitik mit dem Ziel einer Selbstdarstellung der Herrschenden durch Kunst war dem liberalen Nachwächterstaatsmodell suspekt. Die Gentry und das Bürgertum, die in früh entwickelten Zivilgesellschaften wie England den Ton angaben, haben ihre Kulturpatronage nicht im öffentlichen Raum sondern auf ihre Gutshäuser und Villen konzentriert.⁴ Der liberalen Staatstradition entspricht eine Beschränkung der Kulturpolitik auf regulative Maßnahmen zum Schutz des freien Wettbewerbs durch

¹ Norberto Bobbio: *Politica e cultura*. Turin, Einaudi 1980, 3. Aufl., S. 32ff

² Karla Fohrbeck: *Kunstförderung im internationalen Vergleich*. Köln, DuMont 1971; *Sociaal Cultureel Rapport*. Den Haag 1982

³ Ministère de la Culture: *Chiffres pour la culture*. Paris, Documentation française, 1980, S. 333

⁴ F.F. Ridley: *Tradition, Change and Crisis in Britain*. In: Milton C. Cummings/Richard S. Katz (Hrsg.): *The Patron State. Government and the Arts in Europe, North America and Japan*. Oxford University Press 1987 (225 – 253.), S. 225

Schutz des geistigen Eigentums und zum Schutz der Moral durch die Absteckung der Grenzen des Zulässigen in der Kunst. Dabei konnte die regulative Politik durchaus gelegentlich in eine repressive Politik umschlagen, soweit in angelsächsischen Ländern der Staat eine Prüderie aus der puritanischen Tradition heraus gesetzlich verteidigte.

Die deutsche Tradition leitete den „**Kulturstaat**“ aus dem Verfassungsstaat des 19. Jahrhunderts her⁵ – zu Unrecht. Andere Länder mit einer weniger gebrochenen verfassungsstaatlichen Tradition konnten weder die Häufung von Substantiven zu lauter Bindestrichstaatsbegriffen nachahmen, noch hatten sie Bedarf für einen Kulturstaatsbegriff. Er diente im Deutschland der Kleinstaaterei des 19. Jahrhunderts als Tröstungsphilosophie in einem Land, das die fehlende Einheit kulturell substituierte. Die Kultur wurde zum Katalysator von Gefühlen nationaler Identität (vor 1871 und nach 1949). Aus der kulturellen Einheit wurde kurzschlüssig auf die Notwendigkeit zu staatlicher Einheit geschlossen, obwohl der Sonderfall Österreichs eines anderen hätte belehren können. Die verspäteten Nationen Italien und Deutschland haben vor der Einigung durch Kulturpropaganda die staatliche Einheit voranzutreiben versucht. In Italien kam es nach der Einigung nach französischem Vorbild – Frankreich war schließlich der Pate der Einigungsbewegung gewesen – zu einer relativ zentralistischen Kulturpolitik. Deutschland hingegen blieb der traditionellen Zersplitterung treu. Die Länder verteidigten ihre kulturelle Hoheit mit Umsicht. Der größte deutsche Flächenstaat, Preußen, war ein Spiegelbild der kulturellen Heterogenität und kein Vorbild für eine kulturelle Homogenität (Kap. 2). Die Bundesrepublik betont in ihrer Selbstdarstellung in Anknüpfung an westeuropäische Ideale die Freiheit der Kunst und die Nichteinmischung des Staates. Dieses liberale Bekenntnis beschränkte sich jedoch nicht auf regulative Politik. Starke protektive Elemente kennzeichnen die Entwicklung der Kulturpolitik der Bundesrepublik, die zu einer der ausgabenfreudigsten in ganz Europa wurde (vgl. Tabelle 2 – 4).

In der deutschen Selbstdarstellung kehrt die Formel „**Kunst und Kultur**“ immer wieder, ohne dass beide Begriffe abgegrenzt werden. Die Franzosen hingegen zogen es vor, sich zwischen den beiden Begriffen zu entscheiden. In der 4. Republik hieß das Ministerium noch für die „beaux arts“. De Gaulles Kreation von 1959 in der 5. Republik wurde als „ministère des affaires culturelles“ getauft. Die Nebeneinanderstellung zweier Begriffe wie Kunst und Kultur wirft Fragen auf. Landläufig würde Kunst als Teil der Kultur aufgefasst werden. Warum wird das Teil vor dem Ganzen benannt? Hilmar Hoffmann, einer der Pioniere der Neuen Kulturpolitik in Deutschlands Großstädten, hat Kultur als das System definiert, das einer Gesellschaft eine unverwechselbare Gestalt gibt und wesentliche Wertorientierungen begründet.⁶ Die Künste sind die ästhetischen Ausdrucksformen der Kultur, von der Musik über die Literatur zu den bildenden Künsten, einschließlich des Films. Zur Kultur werden auch die Entfaltung sozialer Beziehungen bis hin zur Körperkultur gerechnet. Vor allem die DDR pflegte diesen weiten Begriff der Kultur. Auch nach der Einigung betonten die Ostdeutschen in Umfragen die eher materiellen Elemente des Kulturbegriffs stärker als die Westdeutschen⁷ (vgl. Kap. 12).

Was zur Kultur gerechnet wird, hängt häufig von der Ebene der kulturpolitischen Entscheidungsträger ab, und kann in der Europäischen Union nicht das gleiche sein, wie auf einem Dorf. Untersuchungen der lokalen Kulturpolitik geben häufig der Erwachsenenbildung und dem öffentlichen Bibliothekswesen Priorität, um die Volksnähe der städtischen Politik zu demonstrieren.⁸ Die Kulturklausel des Maastrichter Vertrages in Europa (Art. 128) betont hingegen eher formale abstrakte Prinzipien wie Subsidiarität und regionale Vielfalt, ohne sich auf eine Aufzählung der Sektoren von Kultur einzulassen.⁹ Die Propagierung der multikulturellen regionalen Kontakte auf europäischer Ebene kann

⁵ Presse und Informationsamt der Bundesregierung: So fördert der Bund Kunst und Kultur. Bonn 1997, S. 12

⁶ Hilmar Hoffmann: Kultur für morgen. Frankfurt, S. Fischer 1985, 1986, S. 126

⁷ Elisabeth Wolf-Csanady: Wertewandel und Kulturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. Frankfurt, Lang 1996, S. 84

⁸ Leitsätze des Deutschen Städtetages von 1970. In: Städtische Kulturpolitik. Stuttgart, Kohlhammer 1971, S. 9

⁹ Thomas Rübke (Hrsg.): Zwanzig Jahre neue Kulturpolitik. Erklärungen und Dokumente 1972 – 1992. Hagen, Kulturpolitische Gesellschaft 1993, S. 104ff

jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die multikulturellen Regionen noch mehr „erfunden“ als „vorgefunden“ werden. Kulturalität muss der Multikulturalität vorausgehen.¹⁰ Kommunale Selbstdarstellungen der Kulturpolitik betonten die **Sozio- und Alternativ-Kultur** weit stärker als nationale Verlautbarungen. In der Zeit der linken Politisierung war die Soziokultur allenfalls bei einer spontaneistisch gestimmten Minderheit gefragt, die ihre Autonomie vom Staat betonte. Erst als die dogmatischen Verhärtungen durch dezentrale Gruppenbildung und neue soziale Bewegungen aufgebrochen wurden, kam es schrittweise zu einer Kooperation staatlicher Instanzen und autonomer Bewegungen.¹¹ Nationalstaaten und Länder betonten häufig die Denkmalpflege und andere Formen der Pflege des kulturellen Erbes als das Kernstück der Kulturpolitik (Museen und Archive). Genetisch stand dieser Bereich am Anfang staatlicher Kulturpolitik, seit die ehemals fürstlichen Sammlungen und Schlösser zu staatlichen Kultureinrichtungen gemacht wurden (vgl. Kap. 4 und 5). In Staaten mit geringen Beständen an großen Stadtensembles, wie Schweden, wurde durch den staatlichen Kunstrat seit 1937 ein Schwerpunkt durch Ausschmückung öffentlicher Gebäude und Förderung der Kooperation von bildenden Künstlern und Architekten gesetzt. In anderen Ländern hat sich die Kulturpolitik um Architektur und Stadtensembles erst spät gekümmert. Im britischen Arts Council wurde eine Architektureinheit erst 1992/93 gegründet. In einigen Ländern, wie Dänemark war die Kulturpolitik lange hauptstadtzentriert. In anderen Ländern, die schlechte Erfahrungen mit Einschüchterungskunst in der Hauptstadt durch Diktaturen gemacht haben, wie Deutschland, wagten die verantwortlichen Kulturpolitiker nur verschämt zu bekennen, dass man sich mehr Phantasie und Einsatz des Bundes bei der nationalen Selbstdarstellung wünsche, „wie sie in Bauten, Münzen, Staatsgeschenken oder bei protokollarischen Anlässen zum Ausdruck kommt.“¹² Die **Ausgestaltung der Hauptstadt** wurde daher im Gegensatz zu Paris oder selbst Washington nicht als Teil der offiziellen Kulturpolitik angesehen. Das war im Bonner Hauptstadsprovisorium noch verständlich (vgl. Kap. 10). Bei der Diskussion um die Harmonisierung der kulturellen und politischen Hauptstadtfunktionen in: Berlin (Kap. 11) spielen- ganzheitliche Betrachtungen der Kulturpolitik noch immer eine untergeordnete Rolle:

Die Unterschiede einer nationalen Akzentsetzung von Kulturpolitik können nicht verdecken, dass es **Wandlungen der Schwerpunkte** gibt, die transnational vergleichbar sind. Am Anfang stand die Erhaltung von Denkmälern und Kulturgütern, später trat die direkte Förderung von Künstlern hinzu. Mit der Entdeckung der Umwegrentabilität der Kultur für das wirtschaftliche Wachstum verlagerte sich der Schwerpunkt erneut in Richtung einer „Festivalisierung“ der Kultur. Die „Documenta“ in Kassel ist ein prominentes Beispiel für das Gemisch aus politischer Selbstdarstellung von freier Kunst vor den Wachttürmen eines unfreien Systems, in Verbindung mit der wirtschaftlichen Förderung einer peripheren Provinz.¹³

Die langfristigen Trends des Paradigmawandels konnten durch das Selbstdarstellungsbedürfnis einzelner politischer Akteure modifiziert werden. Staatsmänner, die sich als kulturelle „hommes de lettres“ fühlen, wie Pompidou oder Mitterrand, schufen sich ihr Kulturdenkmal (Centre Pompidou, Pyramide im Hof des Louvre). Aber auch Politiker, die eher taktisch-berechnend ihr Image aufzuwerten versuchten, setzten auf Kulturpolitik, wie Nixon und Johnson, als sie das National Endowment of the Arts als preiswerte Selbstdarstellungseinrichtung förderten. Johnson wurde nachgesagt, dass er sich als kultivierter Nachfolger Kennedys profilieren wollte und Nelson Rockefeller Paroli zu bieten suchte, der 1960 das New York State Council of the Arts lanciert hatte. Ähnliche

¹⁰ Stärkung und Ausbau regionaler Identitäten. Hagen, Kulturpolitische Gesellschaft 1992, S. 53

¹¹ Fritz Brüse: Kulturpolitik auf neuen Wegen. Stuttgart, Kohlhammer/Deutscher Gemeindeverlag 1988, S. 19

¹² Hanns E. Hieronymus (Unterabteilungsleiter in der Kulturabteilung des BMI): Kulturpolitik, Kulturförderung – ein Überblick aus der Sicht des Bundes. In: Günter Ermisch u.a. (Hrsg.): Wanderungen durch die Kulturpolitik. Festschrift für Sieghardt von Köckritz. Berlin, Nicolai 1993 (21 – 36), S. 22

¹³ Harald Kimpel: Documenta. Mythos und Wirklichkeit. Köln, DuMont 1997, S. 88ff

Motive galten für Harold Wilson in Großbritannien, der die Expansion britischer Kunstförderung nicht aus genuiner Kunstbegeisterung einleitete.¹⁴

Häufig war der Staat nicht Initiator der Kulturpolitik. Vielfach wurde er eher von gesellschaftlichen Kräften zum Handeln gedrängt, in Holland etwa von der Provo-Bewegung, in vielen Ländern von den neuen sozialen Bewegungen. Auch die Initiativen **zur Ausdehnung des Wohlfahrtsstaats auf die Künstler** wurde von außen induziert. Die sozialstaatlich subventionierte Massenproduktion mit Ankaufzwang des Staates für Teile der Erzeugnisse hatte nicht nur positive Folgen. Sie führte in den Niederlanden und Norwegen, den beiden Ländern mit dem ausgedehntesten Künstlerförderungsprogramm, zu einer Überschwemmung staatlicher Gebäude mit mittelmäßiger Kunst.¹⁵ Auch ohne Künstlersozialpolitik ist die Flut der Kunstwerke im Archiv ein Hauptproblem der Museen geworden. Selbst die USA haben in der New Deal-Zeit mit einer Form der Arbeitsmarktpolitik für Künstler experimentiert. Sie führte zu konservativen Gegenreaktionen gegen die angeblich radikale und unverständliche Kunst,¹⁶ und trug kaum zur Durchsetzung des abstrakten Expressionismus bei, mit dem Amerika nach dem Zweiten Weltkrieg die Führung in der Malerei der Welt übernahm. Die Niederlande und Norwegen waren nach dem Zweiten Weltkrieg trotz der intensiven Künstlerförderung keine Bannerträger der Avantgarde. Eine vergleichende Aufstellung der Künstler pro 100.000 Einwohner zeigte jedoch, dass die Niederlande (59) und Norwegen (40) die meisten Künstler hatten (zum Vergleich: USA 17, Deutschland 16, Großbritannien 18).¹⁷ Das lässt auf gewisse Mitnahmeeffekte der sozialen Kunstförderung schließen.

Die Bundesrepublik als einer der entwickeltsten Sozialstaaten in Europa hat in ihrem offiziellen Verlautbarungen eine direkte Alimentierung der Künstler – abgesehen von der Künstlerhilfe des Bundespräsidenten – abgelehnt.¹⁸ Selbst die harmlose Form sozialstaatlicher Integration der Künstler im „Künstlersozialgesetz“ (1981) hat der SPD die Kritik der Unionsparteien eingebracht, sie wolle die freien Künstler zu Angestellten degradieren.¹⁹ Dabei hatten die meisten westeuropäischen Sozialstaaten die Künstler mit oder ohne Sonderstellung in die öffentliche gesetzliche Sozialversicherung aufgenommen, oder Zusatzversicherungen und subventionierte Selbsthilfeeinrichtungen gefördert.²⁰ In der Ära Adenauer hatte man die Künstlerpolitik noch als „Mittelstandspolitik“ verstanden. Die Künstler-Enquete des Bundestages zeigte aber 1975, dass der soziale und technische Wandel der künstlerischen Produktionsbedingungen die Künstler überwiegend zu abhängig Beschäftigten gemacht hatte.

Die bildenden Künstler entsprachen mit 10% Freischaffenden noch am stärksten dem Bild des „Kleinunternehmers“ in der konservativen Perzeption.²¹

Die Kulturpolitik der Bundesrepublik hat aus der Tatsache, dass die Künstler keinen adäquaten Anteil am Wirtschaftswunder gehabt haben, die Notwendigkeit von drei Maßnahmen abgeleitet:

– die Einführung eines Künstlersozialversicherungsgesetzes,

¹⁴ Milton C. Cummings/Richard S. Katz: Government and the Arts in the Modern World: Trends and Prospects. In: Diess. (Hrsg.): The Patron State, a. a. O. (350 – 368), S. 352; Dick Netzer: The Subsidized Muse. Public Support for the Arts in the United States. Cambridge University Press 1978, S. 62

¹⁵ Cummings/Katz: The Patron State, a.a.O., S. 107ff, 169ff ; Karla Fohrbeck u. a.: Kunstförderung im internationalen Vergleich. Köln, DuMont 1971, S. 126

¹⁶ Richard D. McKinzie: The New Deal for Artists. Princeton UP 1973, S. 105f; Netzer, a. a. O., S. 54ff

¹⁷ Fohrbeck: a. a. O., S. 10

¹⁸ Hieronymus, a. a. O., S. 22

¹⁹ Vgl. Klaus von Beyme: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen, Westdeutscher Verlag 1997, S. 60

²⁰ Karla Fohrbeck/Andreas Johannes Wiesand: Der Künstler-Report. München, Hanser 1975, S. 499ff zu den Regelungen im internationalen Vergleich.

²¹ Bericht über die wirtschaftliche und soziale Lage der künstlerischen Berufe. Bundestagsdrucksache 7/3071 v. 13. 1. 1975. Überarbeitete Fassung Fohrbeck/Wiesand: Künstlerreport? a. a. O., S. 76

- eine kulturfreundliche Reform des Steuerrechts,
- und die Schaffung einer Nationalstiftung für Kunst und Kultur.²²

Wurde die Künstlersozialpolitik von Konservativen als „Nivellierung“ deklariert, so sprach doch aus ihr eher die besondere Wertschätzung für diese Gruppe, die aus der Zeit des bürgerlichen Geniekultes stammte. Man hätte sonst in Deutschland nicht jahrelang erbittert um die Sicherung einer Kleingruppe gestritten, die nicht wahlentscheidend werden konnte. In anderen Ländern, wie Großbritannien, wurde der Künstlerberuf hingegen schon früh verbürgerlicht und als ein „Job wie jeder andere“ angesehen.²³

Die klassische Moderne hat an ihrem Ende die wohlfahrtsstaatliche Integration der Künstler zu verwirklichen versucht. In der frühen Postmoderne ging es hingegen nicht mehr um **Integration** der Künstler und der Kunstkonsumenten, sondern um **Autonomie** der Bewegungen. **Soziokultur** wurde das Schlagwort der Zeit. In der Systematik der „Kulturpolitischen Gesellschaft“ wird die Soziokultur mit Kulturläden und Bürgerhäusern, Stadtteilkulturarbeit, Senioren-, Kinder-, Jugend- und Ausländerkulturarbeit, und mit dem freien Theater identifiziert. Zur traditionellen Kulturpolitik gehören hingegen Museen, Denkmalpflege, Förderung der bildenden Kunst, des Theaters, Musikförderung, Bibliotheken, Archive und Volkshochschulen.²⁴

Ähnlich deskriptiv sind die Kulturstatistiken und Übersichten über öffentliche Kulturausgaben. Sie bieten jedoch gewisse Variationen. Druckerzeugnisse und Literatur, Video, Radio und Fernsehen werden in den Kulturstatistiken unterschiedlich stark berücksichtigt.²⁵ Die Schilderung des kulturellen Geschehens rechtfertigt oft kaum die Bezeichnung „Kulturpolitik“. Die staatliche Kulturstatistik registriert vielfach nur, was ohne staatliches Zutun in der Kultur der Gesellschaft geschieht. Viele Werke zur Kulturpolitik könnten eher als Beitrag zur Kulturgeschichte verstanden werden, denn die Rolle der Politik wurde in den Beschreibungen meist nur sichtbar, wenn es zu Konflikten zwischen staatlichen Stellen und Künstlern kam.

Kulturpolitik wird meist fern der politikwissenschaftlichen Begriffe abgehandelt. Kaum je wird versucht, die staatlichen Aktivitäten in diesem Bereich qualitativ zu differenzieren. Der Autor versucht es in der nachstehenden Tabelle (Tabelle 1)

Tabelle 1: Typologie der Interventionsfelder der Kunstpolitik

MAßNAHME	INTERVENTIONSFELDER
akquisitiv	Städtebau, Architektur Selbstdarstellung des Systems in der Malerei und Skulptur – Herrscherbildnisse – Historienbilder, Darstellung dynastischer, nationaler und ideologischer Themen – politische Implikationen einer primär nichtpolitischen Kunst Ankaufspolitik von Kunstwerken, die nicht in Auftrag gegeben wurden: – Museumspolitik – Ausstellungspolitik – Dekoration von Staatsakten und Feiern
restriktiv	repressive Reglementierung – politische Kunst – oppositionelle Verhaltensweisen der Künstler

²² Rainer Frank: Kultur auf dem Prüfstand. Ein Streifzug durch 40 Jahre kommunaler Kulturpolitik. München, Minerva 1990, S. 214

²³ Ridley, a.a.O., S. 226

²⁴ Bernd Wagner: Zwanzig Jahre Neue Kulturpolitik. Eine Bibliographie. Hagen, Kulturpolitische Gesellschaft 1993, S. 112ff

²⁵ für Deutschland: Udo Kleinegees u. a.: Im Blickpunkt: Kultur in Deutschland. Zahlen und Fakten. Stuttgart, Metzler/Poeschel 1994

	– „Pornographie“
protektiv	Denkmalpolitik, Restauration von Kunstwerken
distributiv	Förderung von Institutionen – Gründung von Akademien, Hochschulen, Stipendien – Künstlersozialpolitik (nur in modernen Staaten)
regulativ	Regelsetzung im Bereich konkurrierender Sponsoren (Staat und Wirtschaft, Staat und Kirche) Kunststeuernpolitik (indirekte Förderung von Künstlern und Sponsoren) Rahmenrichtlinien für ästhetische Gestaltung (Städtebauförderung, Kunst am Bau)

Quelle: Klaus von Beyme: Warum gibt es keine Kunstpolitologie? In: Ders.: Die Kunst der Macht und die Gegenmacht der Kunst. Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1998, Kap. 1

Abweichend von den Maßnahmen des Staates in anderen Politikfeldern sind dem modernen Kulturstaat aus der Zeit des Absolutismus eine Reihe von **akquisitiven Funktionen** überkommen. Je weniger der Staat selbst als Impresario auftrat, der Kunstwerke in Auftrag gab, um so mehr wurden staatliche Stellen mit dem Ankauf und Erhalt von Kunstwerken beschäftigt. **Restriktive** regulierende Funktionen nahm der Staat zur Eindämmung von Pornographie und politischer Oppositionskunst vor, auch wenn sie in der Demokratie abgenommen hat, weil die Toleranz gegen künstlerisch abweichendes Verhalten in der pluralistischen Gesellschaft zunahm. Ausgestorben aber ist diese Form staatlicher Intervention auch in der Demokratie keineswegs.²⁶

Regulative Funktionen nahm der Staat im Konflikt zwischen gesellschaftlichen Interessen im Inland wahr. Mit zunehmender Freizügigkeit von Künstlern und Kunstwerken in Europa fällt ein erhöhter Regulierungsbedarf im Bereich der zwischenstaatlichen Kulturbeziehungen an. „Fracht, Frist und Frust“ lautet eine Kurzformel für die Schwierigkeiten, die im internationalen Kunstverkehr den Künstlern wie den Kunsthändlern erwachsen.²⁷ Auch wenn sie sich strikt gesetzeskonform verhalten wollen, verheddern sie sich oft im undurchsichtigen Netz der Gebote und Verbote ausländischer Staaten.

Die **protektiven Funktionen** des Staates haben zugenommen, obwohl der alte Protektionismus im Kunstbereich abgebaut worden ist. Aber es tauchen neue Formen der Gefährdung des kulturellen Erbes auf, von mafiosen Kunsträuberbanden bis zum Materialzerfall durch Umweltverschmutzung. Die **distributive Politik** wird über die finanzielle Kulturförderung gesteuert, der das nächste Unterkapitel gewidmet ist. Verteilungs- oder gar Umverteilungsmaßnahmen wurden auch in der Künstlersozialpolitik gesehen. Nur in wenigen Ländern kam es zu umfassenden direkten Förderungsmaßnahmen für Künstler (Niederlande, Norwegen). In vielen Ländern aber sind die Maßnahmen eher indirekter Art, wie Sondermaßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, von der Berlin-Förderung oder der Entschädigung Bonnens wegen des Verlustes der Hauptstadtfunktionen (vgl. Kap. 10), bis zum Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach den ABM-Programmen, die Künstlern zugute kommen.²⁸

2. Formen der Institutionalisierung von Kulturpolitik

²⁶ vgl. Ludwig Leiss: Kunst im Konflikt. Kunst und Künstler im Widerstreit mit der 'Obrigkeit'. Berlin, De Gruyter 1971

²⁷ Andreas Johannes Wiesand: Kunst ohne Grenzen. Kulturelle Identität und Freizügigkeit in Europa. Köln, DuMont 1987, S. 127ff

²⁸ Fohrbeck: Kunstförderung, a. a. O., S. 22

Die Genesis von Kulturpatronage in unterschiedlichen Gesellschaften und die Tradition staatlicher Organisation im künstlerischen Bereich haben sich als erstaunlich einflussreich auf die Formen der Institutionalisierung von moderner Kulturpolitik erwiesen. Nur in der auswärtigen Kulturpolitik sind die staatlichen Interventionen in vielen Demokratien ähnlich. Unähnlich ist das Ausmaß, in dem Kulturpropaganda im Ausland betrieben wird. Die etatistisch verfassten Staaten, wie Frankreich, haben diesen Bereich traditionell stärker betont als eher zivilgesellschaftlich organisierte Kulturpolitik-Typen (vgl. Tabelle 2).

Die **Typen der Organisationsstruktur** von staatlicher Kulturförderung sind nach Kriterien wie Träger der kulturpolitischen Aktivitäten, Art der Finanzierung und Ausmaß der staatlichen Einflussnahme auf die inhaltliche Ausgestaltung von Kulturpolitik unterschieden worden. Bei diesem typologischen Vergleich müssen die Förderung von kommunalen Einrichtungen, wie Museen, Theater oder Bibliotheken ausgeklammert werden, die weitgehend in den autonomen Händen der Kommunen liegen. Drei Typen lassen sich unterscheiden:²⁹

- 1) Das **zentralistische Modell**, von einem Kulturministerium dirigiert, das gesamtstaatlich finanziert wird und in dem der Staat auch starke inhaltliche Vorgaben macht (Frankreich, die ehemals sozialistischen Länder).
- 2) Das **sub-zentralistische. parastaatliche Modell**, in dem der Staat über relativ autonome Fonds (Skandinavien, Niederlande) oder über Arts Councils (Großbritannien, Commonwealth-Staaten, USA) finanziert, ohne sich inhaltlich stark in die Kulturpolitik einzumischen. Nur Teile der verteilten Mittel sind für bestimmte kulturelle Aufgaben von vornherein reserviert.
- 3) Das **föderalistische Modell**, dezentral aus öffentlichen Mitteln finanziert und durch öffentliche, parastaatliche und private Körperschaften dirigiert (Schweiz, Bundesrepublik Deutschland). Gelegentlich sind starke zentrale Vorgaben in der Kulturpolitik üblich, wie in Österreich – z.T. gegen Artikel 10 – 15 der Verfassung – und in Kanada.

Ein viertes **Modell des staatlichen Kulturunternehmers** ist gelegentlich unterschieden worden, aber es ist kaum je auf der gleichen Ebene angesiedelt. In kommunistischen Staaten trat der Staat als „Impresario“ auf. In Demokratien tut er das sektoral, wie in den USA bei einigen Museen in Washington, in Großbritannien beim BBC-Modell oder bei schwedischen regionalen Orchestern. Auf kommunaler Ebene ist dieses Modell vielfach üblich. Es korreliert aber nicht unbedingt mit dem etatistischen Modell, wie das Beispiel der französischen Provinz zeigt, die erst mit der Regionalisierung der Kulturpolitik stärker vom kulturpolitischen Engagement des Staates erreicht wurde.³⁰ Sie korreliert eher mit der Kombination einer etatistischen Tradition mit starker föderaler Autonomie. In Amerika ist die erste Bedingung nicht gegeben. Daher ließen sich enorme Unterschiede an Orchestern in staatlicher Regie feststellen: die kleine DDR hatte doppelt so viele Orchester wie die USA und ein vielfaches an Orchestern wie in Großbritannien, wenn man nur die staatlich subventionierten Ensembles zählt (vgl. Kap. 12).³¹

Je weniger Kultureinrichtungen im Wettbewerb um die Gunst eines Finanzministers oder einer zentralen para-staatlichen Einrichtung stehen, um so schärfer kann die Konkurrenz ausfallen.

Als Anfang der 90er Jahre zwei der drei Londoner Orchester ihre Subsidien des Arts Council verlieren sollten, kam es zu heftigen britischen und internationalen Protesten von bekannten Musikern wie

²⁹ Fünf Typen bei Fohrbeck, Kunstförderung, a. a. O., S.12, vier Typen bei Cummings/Katz, a. a. O., S. 12. Aufstellungen über die Kompetenzen in Europa bei: Zentrum für Kulturforschung (Hrsg.): Handbook of Cultural Affairs in Europe. Baden-Baden, Nomos 1985, S. 125ff

³⁰ Maximilian von Beyme: Kulturpolitik unter den Sozialisten in Frankreich von 1981 bis 1986. Frankfurt, Lang 1990, S. 75ff

³¹ Jutta Allmendinger: Staatskultur und Marktkultur: Ostdeutsche Orchester im Vergleich. In: Stiftung mitteldeutscher Kulturrat (Hrsg.): Kultur und Kulturträger in der DDR. Berlin, Akademie-Verlag 1993, S.212 – 281

Menuhin. Sir Peter Maxwell Davies wollte sogar seine „kighthood“ zurückgeben. Der Protest reichte bis zum Berliner Philharmonischen Orchester, das viermal mehr Subsidien erhielt als alle vier Londoner Orchester zusammen³² ein Faktum, das seit der Streichungswelle in Berlin sicher nur noch im Ausland als Argument vorgetragen wird.

Obwohl England im 19. Jahrhundert für deutsche liberale Staatsrechtler wie Gierke und Gneist das gelobte Land der kommunalen Selbstverwaltung war, hat diese sich in einer utilitarischen Tradition auf Soziales und Wirtschaftliches konzentriert. Es gibt inzwischen bedeutende munizipale Einrichtungen, vor allem bei den Museen. Aber die Gemeinden haben die Initiative für ihre Errichtung nicht ergriffen, sondern sie gleichsam von Mäzenen als Aufgabe „geerbt“.³³

Die Rolle der Gemeinden ist vor allem bei der Finanzierung von Kulturpolitik sehr verschieden: Italien gilt als das eine Extrem, wo 68 % der Finanzen vom Zentralstaat kamen, während es im anderen Extrem, im Fall der Bundesrepublik, nur 2 % waren.³⁴

Die **Organisation der Kulturpolitik** folgt den allgemeinen Regierungs- und Verwaltungsstrukturen. Auch darin determiniert die politische Kultur die Kulturpolitik eines Landes. Die Mängel der Kulturpolitik in Deutschland werden gern auf die **föderalische Unübersichtlichkeit** zurückgeführt. Zu Unrecht. Der Föderalismus führt nicht dazu, dass die Leistungen in der Kulturpolitik unterdurchschnittlich sind, wie Deutschland, Kanada und Österreich zeigen (vgl. Tabelle 2). An der Spitze der kulturpolitischen Ausgaben liegen ein extrem zentralistisches und ein föderalistisches System (Frankreich, Deutschland). Das niedrige Leistungsniveau der USA liegt nicht am Föderalismus, sondern an der **zivilgesellschaftlichen Tradition**, die sich schwer tut, den Staat in die Sphäre der Kultur sich einmischen zu lassen. Die verbleibende Intervention geschieht eher über Steuervorteile als über direkte Subventionen. Die USA gaben über Jahre ca. \$ 3 direkte Unterstützung für die Kultur aus, wo andere Demokratien \$ 10 – 30 pro Kopf investierten. Zugleich aber förderten sie die Kultur mit ca. \$ 10 pro Kopf- dem dreifachen Betrag direkter Subventionen – durch Steuervorteile.³⁵

Die **Leistungsprofile** in der Kulturpolitik im Lichte der: öffentlichen Ausgaben korrelieren auch nicht mit der Art der Organisation der Kulturpolitik. Fünf Modelle lassen sich unterscheiden:

- (1) Ein zentrales Kulturministerium mit überwiegender Zuständigkeit (Frankreich, Dänemark, Griechenland, Portugal, Spanien, sozialistische Staaten).
- (2) Ein zentrales Ministerium mit **kombinierter Zuständigkeit** (häufig Unterricht und Kultur: Schweden, Österreich; Wissenschaft und Kultur: Norwegen, Island. Ein Sonderfall: Wohlfahrt, Volksgesundheit und Kultur: Niederlande; Kulturerbe und Umwelt: Italien).
- (3) Ein zuständiger Staatssekretär oder **Junior Minister in einem anderen Ressort**, seit 1973 in Großbritannien, der dem Secretary of State für Education and Science untergeordnet ist, aber keine eigenen exekutiven Befugnisse besitzt. Er muss jedem parlamentarischen und öffentlichen Druck widerstehen, sich direkt in die Kunst einzumischen, die unter die autonomen Befugnisse des Arts Council fällt. Erster Vorsitzender war kein geringerer als Lord Keynes. Schon Lord Melbourne hatte 1835 gesagt: „God help the ministers that meddle in the arts“. Die Staatssekretäre

³² Sinclair: Arts and Cultures, a. a. O., S. 378f

³³ vgl. Ridley, a. a. O

³⁴ Cummings/Katz, a. a. O., S. 354

³⁵ J. Mark Davidson Schuster: Supporting the Arts: An International Comparative Study, Washington, Government Printing Office 1985; James Heilbrun/Charles M. Gray: The Economics of Art and Culture. An American Perspective. Cambridge University Press 1993, S. 231

sind meist kürzer im Amt als die Vorsitzenden und Generalsekretäre des Arts Council, die eine echte Pufferfunktion zwischen Künstlern und Regierung ausüben.³⁶

- (4) Eine **Kulturabteilung in einem Ministerium** (Innenministerium in Deutschland, Erziehungsministerium Finnland).
- (5) Eine **Sonderbehörde außerhalb der Ministerien** (Bundesamt für Kulturpflege in der Schweiz). Dieses Modell entspricht am meisten einem Föderalismus mit strikter vertikaler Gewaltenteilung und hat sein Pendant in den USA.

Wichtiger als die Amtsstruktur ist die Form der Kooperation von Regierungsämtern mit **Kulturräten**, deren Mitglieder aus der Gesellschaft rekrutiert werden. Diese Kooperation gibt es im britischen (Arts Council) wie im amerikanischen Modell (National Endowment for the Arts, NEA), aber auch in Skandinavien, in sektoraler Form in der Bundesrepublik. Am wenigsten entspricht dieses Kooperationsmodell der strikt etatistischen Konzeption (Frankreich, frühere sozialistische Staaten).

Im internationalen Vergleich wurde häufig von der Existenz eines eigenen Kulturministeriums, wie es in Frankreich existiert, auf die Durchsetzungsfähigkeit des Interesses an der Kultur in der Regierung geschlossen. Zu Unrecht. Die Bewunderung für das französische Modell verkennt, wie mühsam Jack Lang unter Mitterand das Ministerium, das früher vielfach als überflüssig galt, zu einem ganz normalen effizienten Ministerium machte.³⁷ In Italien wurde mit der Schaffung eines Ministeriums 1975 nicht dauerhaft eine größere Durchsetzungsfähigkeit des kulturellen Schutz- und Förderungsinteresses erreicht. Der Kulturbereich war auf das „kulturelle Erbe“ beschränkt. Daneben waren 7 weitere Ministerien zuständig in Kombinationen wie „Tourismus und Theater“. Im Lobbyismus der Organisationen kann das Interesse an der Kultur nicht schlecht fahren, wenn unterschiedliche Ressorts sektorale Kulturinteressen vertreten, wie in Deutschland. Die Existenz eines Ministeriums oder wenigstens eines Staatssekretärs mit exklusiver Zuständigkeit für Kultur schließt die enge Kooperation mit parastaatlichen autonomen Einrichtungen, wie dem Britischen Arts Council oder dem holländischen Pendant, das 1947 entstand, nicht aus. Die Tendenz der Arts Councils, eine Interessenvertretung der Künstler zu werden, bei der es zu klientelistischen Kooperationsbeziehungen kommt, wie in der Ära Adenauer beim Vertriebenenverband oder beim Bauernverband mit dem zuständigen Ministerium, ist gering. Die Amtszeiten sind begrenzt, und es werden eher Experten als Interessenten bestellt.³⁸ In einigen Ländern ist eine Abteilung des Innenministeriums zuständig, wie in Deutschland. In den meisten Ländern eher das Erziehungsministerium. Wenn es sich in der Durchsetzungsfähigkeit für die Kultur als risikoschwach erweist, wie in Japan, so liegt das weniger an der Art des Ressorts als an der Art wie japanische kulturelle Akquisitionspolitik auch außerhalb der staatlichen Kulturpolitik verläuft.

Ungünstige Steuergesetze können verheerender wirken als eine zu schwache innerministerielle Lobby, wie ebenfalls Japan zeigte. In vielen Ländern sind mehrere Ministerien diesem Bereich tätig. Deutschland z.B. das Innenministerium, das Auswärtige Amt, das Arbeitsministerium (für die Künstlerenquete), das Wissenschaftsministerium (für künstlerische Ausbildung), das Justizministerium (für Urheberrechtsfragen), das Ministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (für Freizeitpolitik), das Finanzministerium oder das Ministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.³⁹

³⁶ Ridley, a.a. O., S. 233, 235; Robert Hutchison: The Politics of the Arts Council. London, Sinclair-Browne 1982, S. 12ff

³⁷ Karla Fohrbeck/Andreas Wiesand: Von der Industriegesellschaft zur Kulturgesellschaft. München, Beck, 1989, S. 89, Aufstellung über zentrale Strukturen der Kulturpolitik, S. 90, zu Frankreich: M. von Beyme, a. a. O. 1990, S.133ff

³⁸ vgl. für Holland Fenger in: Cummings/Katz, a. a. O., S. 118, für USA ebd., S. 324

³⁹ Aufstellung bei Fohrbeck/Wiesand: Von der Industriegesellschaft, a. a. O., S. 111f

Die Klage über Kompetenzwirrwarr als Ursache vor Ineffizienz der Kulturpolitik ist unbegründet. In nicht föderalistischen Staaten entfällt die **vertikale Konkurrenz der Zuständigkeiten**. Aber die **horizontale Konkurrenz** von Ämtern und Ministerien in der Kulturpolitik ist dort nicht weniger entwickelt als im deutschen Föderalismus. In Großbritannien gibt es Zuständigkeiten vom Innenministerium (Home Office) bis zum Scottish Education Department und zum Welsh Office. Eine ähnliche Konkurrenz ließ sich für Frankreich nachweisen. 22 Ministerien sind an der Förderung von Kultur beteiligt. 90 % der Ausgaben wurden aber von nur 5 Ministerien erbracht.⁴⁰ Naturgemäß hat überall der Finanzminister ein Wort mitzureden. Da die auswärtigen Kulturbeziehungen in großen Staaten einen wichtigen Block der Ausgaben darstellen (vgl. Tabelle 3), hat das Außenministerium ebenfalls einen sektoralen Einfluss auf die Kulturpolitik.

Im Zeitalter der Postmoderne ist die Vorstellung, dass ein zentrales Kulturminister um eine maximale Durchsetzungskraft für kulturelle Belange schaffe, obsolet geworden. Das französische Modell ist nicht ohne das semi-präsidentielle System zu erklären. Die Durchsetzungskraft französischer Kulturminister wie Malraux unter de Gaulle oder Jack Lang unter Mitterrand wäre undenkbar gewesen, ohne die weiten Kompetenzen des Präsidenten und sein spezielles Interesse für Kultur. Beides fehlte häufig außerhalb Frankreichs im Routinebetrieb eines parlamentarischen System, ohne große Durchgriffsmöglichkeiten eines staatlichen Akteurs. Ähnlich wie beim Umweltschutz und der Denkmalpolitik hat Hans Dietrich Genscher argumentiert, dass ein Politikfeld mit geringer Sanktionsmacht in einem eigenen Ministerium eher geschwächt wird. Ein mächtiges Haus wie das Innenministerium kann der Kultur größere Aufmerksamkeit verschaffen – vorausgesetzt freilich, dass der Minister sich dafür besonders interessiert, wie es einst beim Umweltschutz der Fall war.⁴¹

3. Die Finanzierung der Kulturpolitik

Wie in der allgemeinen Politik ist die **Effektivität** der Kulturpolitik nur durch eine Fülle von Indikatoren der Evaluationsgremien zu messen. Daher wird der grobe Indikator der Effizienz bevorzugt, der sich in den Staatsausgaben für die Kultur niederschlägt. Vergleichbare Daten fehlen vielfach. Selbst die repräsentative vergleichende Studie der Politikwissenschaft hat weder gewagt, die Kulturausgaben auf die Dollarwährung umzurechnen, noch sie sektoral aufzuschlüsseln.⁴² Da die Systematik der Kulturbudgets von Land zu Land variiert, lassen sich die Schwerpunkte nur grob vergleichen. Immerhin wurde der Vergleich – in englischen Pfund berechnet – 1990 vom Policy Studies Institute versucht. Er kam zu dem Ergebnis, dass die staatlichen Ausgaben in Deutschland und Frankreich weit höher sind als in Großbritannien und den USA. Die Gesamthöhe der Ausgaben wird noch interessanter, wenn sie als Prozentsatz öffentlicher Ausgaben, als Ausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts und pro Kopf der Bevölkerung ausgerechnet wird.

Tabelle 2: Kulturausgaben wichtiger Demokratien (in englischen £, in DM etwa der zweieinhalbfache bis knapp dreifache Betrag)

	Kanada	Deutsch-land	Frank-reich	Nieder-lande	Schwe-den	UK	USA
Ausgaben der Zentralregierung (Mrd. £)	55.7	} 184.9	121.5	44.3	32.5	98.8	651.0
Ausgaben des local government (Mrd. £)	76.4		34.3	21.9	23.4	37.2	370.4
Bruttoinlandspro-dukt	250.7	681.9	536.8	130.0	96.7	408.6	2728.7

⁴⁰ Ridley, a. a. O., S. 234

⁴¹ vgl. von Beyme: Der Gesetzgeber, a. a. O., S. 141f

⁴² Cummings/Katz, a. a. O., S. VII

(Mrd. £)							
Ausgaben für Kunst und Kultur (Mio. £)	445	1466	1192	300	233	557	485
Kulturausgaben in % der öffentliche. Ausgaben	0.34	0.79	0.77	0.45	0.42	0.41	0.05
Kulturausgaben in % des BIP	0.18	0.21	0.22	0.23	0.24	0.14	0.02
Local government-Kulturausgaben pro Kopf der Bev. in £	9.9	23.7	17.0	10.5	9.8	4.5	0.9
Zentralregierungskulturausgaben pro Kopf in £	7.4	0.2	4.4	10.0	17.9	5.3	1.0
Kulturausgaben pro Kopf in £	17.4	24.0	21.4	20.5	27.8	9.8	2.0

Quellen: Annual Report of the Arts Council 1987/88; Policy Studies Institute: Cultural Trends. London 1990; Andrew Sinclair: Arts and Cultures. The History of the 50 Years of the Arts Council of Great Britain London, Sinclair-Stevenson 1995, S.481

Der Vergleich der Zahlen – so problematisch sie sein mögen – zeigt einige Trends. Je nach Rechenart (% des BIP, der öffentlichen Ausgaben oder pro Kopf der Bevölkerung) kommen leicht unterschiedliche Ergebnisse heraus. Frankreich liegt vor Deutschland in den Kulturausgaben, gemessen am Bruttoinlandsprodukt. Die Niederlande und Schweden folgen eher dem kontinentaleuropäischen Modell hoher Kulturausgaben. Auch Kanada folgt nicht dem angelsächsischen Muster, wie die „family-of-nations“-Hypothese der vergleichenden public-policy-Studien nahelegen würde.

Eine frühere Studie wurde von Antonio Ca'Zorzi als Dokument der EG-Kommission 1987 veröffentlicht. Der Studie wurde trotz aller unvergleichbarer Statistik bescheinigt, methodenbewusst vorgegangen zu sein, obwohl die UNESCO-Empfehlung von 1980 zur „Harmonisierung der Statistiken über die öffentliche Kulturfinanzierung“ vielfach nicht implementiert wurde.⁴³

Tabelle 3: Staatliche Kulturausgaben in den Mitgliedsländern der EG 1985

	Ausgaben für Kunst/Kultur				Ausgaben für Kunst/Kultur				
	Bevölkerungszahlen (Mio)	in Landeswährung (Mio)	in Euro-Währung (Mio ECU)	in % der Staatsausgaben	pro Einw. (1 EU)	BIP (Mrd. ECU)	in % des BIP	(3) nach Kaufkraft (Mio ECU)	(5) pro Einw. nach Kaufkraft (1 ECU)
Land	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
D	61.4	3.146	1.368	0.67	22.3	736	0.19	1.392	22.7
F	54.8	9.923	1.454	0.99	26.5	675	0.22	1.585	28.9
I	56.9	1.74 Mrd	1.274	0.45	22.4	473	0.27	1.564	27.5
NL	14.6	1.251	497	1.73	34.1	164	0.30	542	37.2
B	9.8	10000	224	0.53	22.2	105	0.21	270	27.4
L	0.4	374	8	0.51	22.8	5	0.17	10	27.8
GB	56.3	275	447	0.22	7.9	588	0.08	533	9.5
IRL	3.5	16	22	0.18	6.3	22	0.10	28	8.0

⁴³ Andreas Johannes Wiesand (für das Bundesinnenministerium): Kunst ohne Grenzen? Kulturelle Identität und Freizügigkeit in Europa. Köln, DuMont 1987, S. 256

DK	5.1	1470	184	0.79	36.0	76	0,24	178	34.9
GR	9.6	7192	79	0.43	8.2	44	0.18	105	11.0
E	38.3	69390	564	0.62	14.7	222	0.25	842	22.0
P	10.3	4882	56	0.37	5.4	27	0.21	78	7.6
EUR	321.0	-	6.177	0.54	19.2	3136	0.19	7127	22.0

Quellen: Nach A. Ca'Zorzi: „Administration et Financement Publics de la Culture dans la Communauté Européenne“, EG-Kommission 1987; Handbook of Cultural Affairs in Europe 1985; Wiesand: Kunst ohne Grenzen, a.a.O., S. 257.

Zu den Defiziten der EU-Aufstellung gehört die mangelnde **Berücksichtigung indirekter Finanzierung von Kultur**, wie sie über die **Steuergesetze** geschieht. Ein großer Teil der Defizite der Kulturpolitik der USA resultiert aus diesem Manko. Die USA haben – wie in der Parteienfinanzierung – eher die steuerliche Begünstigung als die direkte Dotation gewählt. Es fehlen in diesen Aufstellungen ferner die **nichtstaatlichen Kulturausgaben** auf den verschiedenen Ebenen. Ferner wird nicht zwischen **laufenden und einmaligen Ausgaben** unterschieden.⁴⁴ Dieses Manko würde vor allem Anfang der 90er Jahre Deutschland zu günstig erscheinen lassen, da der Bund zur Erhaltung der ostdeutschen Kultur enorme Anstrengungen in „einigungsbedingten Sonderprogrammen“ gemacht hat (vgl. Kap. 12).⁴⁵

Schließlich sind die staatlichen Ausgaben als Indikatoren für das Ausmaß der Kulturstaatlichkeit im Zeitalter, da der **Medien- und Kulturmarkt** von der Wirtschaft entdeckt wurde, immer weniger aussagekräftig.

Die Statistiken der EG haben den Vorteil, Landeswährung und ECU anzugeben (Tabelle 2 und 3). Im Gegensatz zur Statistik des British Arts Council von 1990 (Tabelle 2) entspricht die EG-Statistik stärker den Erfahrungswerten über die Kulturpolitik. Frankreich liegt nach allen Indikatoren vor der Bundesrepublik. Bei den Prozentzahlen der Kulturausgaben als Anteil am Bruttoinlandsprodukt sind keine großen Abweichungen zwischen den Zahlen von 1990 und 1985 festzustellen, außer bei Großbritannien, das in der EG-Statistik fast auf die Hälfte tiefer angesetzt ist (0.08 statt 0.14 %). Die Niederlande sind in der EG-Aufstellung mit 0.30 % Kulturausgaben vom BIP einsamer Spitzenreiter. In der Berechnung der ECU pro Einwohner schnitten naturgemäß die kleineren Länder, wie Dänemark und die Niederlande, am besten ab (Tabelle 3).

Noch seltener sind die Aufschlüsselungen der Kulturausgaben nach Sparten. Bei ihnen ist größte Vorsicht geboten, weil die Einteilung von Land zu Land variiert (Tabelle 4).

Tabelle 4: Aufstellung staatlicher Kulturausgaben der EG-Länder nach Sparten 1985 (in % der Gesamtausgaben):

Land	Kulturelles Erbe (Denkmalpflege, Museen)	Literatur, Bibliotheken	in Euro-Währung (Mio ECU)	Musik, Musiktheater	Bildende Kunst	Film	Int. Kulturbeziehungen	Interdisziplinäres + Sonstiges	Verwaltung und Personal
D	20.1	18.7	5.5	28.7	-	-	15.0	7.7	4.3

⁴⁴ Wiesand, a. a. O., S. 256

⁴⁵ Zahlen in: So fordert der Bund, a. a. O., 1997, S. 74ff.

F	28.9	10.4	14.2	7.5	4.8	10.6	5.8	10.1	7.7
I	32.8	3.0	24.3	7.0	0.6	11.2	3.3	1.0	16.8
NL	29.1	30.2	11.9	4.5	8.5	1.3	2.2	5.0	7.3
B	26.7	10.0	13.1	15.2	0.6	5.2	8.1	12.1	9.0
L	72.3	12.8	2.1	2.3	-	-	0.9	4.1	5.5
GB	36.7	17.8	13.7	12.8	0.9	3.2	5.3	6.3	3.3
IRL	32.6	14.7	8.2	18.4	3.5	4.5	0.9	12.8	4.3
DK	24.2	25.2	4.3	28.4	0.1	7.4	1.4	6.0	3.0
E	32.6	13.4	10.0	3.5	1.7	8.7	9.6	6.6	13.9
P	41.0	3.6	2.6	2.0	0.7	8.1	2.5	15.9	23.6
Mittelwert in %	34.3	15.7	10.0	11.8	2.4	6.7	5.0	8.0	9.0

Quellen: wie Tabelle 3

An einigen Zuordnungen sind Zweifel erlaubt. Die Filmförderung der Bundesrepublik galt nie als besonders üppig. Aber dass es sie – im Gegensatz zur EG-Aufstellung – gibt, kann nicht geleugnet werden.⁴⁶ Es wird davor gewarnt, die Zahlen auch nur als Indikator für kulturpolitische Prioritäten zu werten.⁴⁷ Das kleine Luxemburg gab fast dreiviertel seiner Kulturausgaben für Denkmalpflege, Museen und Archive aus. Von den großen Staaten lag Großbritannien mit 36.7 % vor Italien (32.8 %), trotz der ungleich größeren Zahl der Monumente in Italien. Aber die prozentuale Stärke eines Ausgabenschwerpunkts ist oft das Artefakt der geringen Betonung anderer kulturpolitischer Aktivitäten, wie z.B. der unterdurchschnittliche Einsatz Großbritanniens für die bildende Kunst. Große Staaten geben naturgemäß mehr für auswärtige Kulturpolitik aus als kleinere Staaten. Dass die Bundesrepublik fast die dreifachen Ausgaben für internationale Kulturbeziehungen ausweist wie Frankreich, widerspricht jedem Augenschein und lässt auf ein Bias der Aufstellung zugunsten der Kulturausgaben des Nationalstaats schließen. Die Literaturförderung ist auffallend stärker in den nördlichen Ländern. Die südeuropäischen Länder traten in der Aufstellung durch eine Aufblähung von Personal und Verwaltung bei den Kulturausgaben hervor. Diese Zahlen schlagen sich leider in unseren Erfahrungen mit den Öffnungszeiten der Museen und der Serviceintensität nicht nieder.

Die eingangs erwähnte Unterscheidung Bobbios „Kulturpolitik oder Politik der Kultur“ ist nicht nur ein intellektuelles Konstrukt. Sie erweist ihre Bedeutung bei der umstrittensten aller Grundfragen der Kulturpolitik, ob staatliche Ausgaben für die Kultur „Pflicht“ oder „Kür“ sind. In der Bundesrepublik überwiegt die Einstellung, dass Kulturaufgaben „freiwillige Leistungen“ darstellen. Kein Zufall, dass die Anhänger der Meinung, dass kulturpolitische Ausgaben zu den Pflichtaufgaben des Staates gehören, so verbissen um symbolische Verfassungspolitik gekämpft haben. Wäre die Verankerung des Kulturstaats nach dem Vorbild des Artikels 20a zum Umweltschutz im Grundgesetz gelungen, hätte dies auf die Dauer auch appellative Wirkungen bis in die Finanzierung entfalten können. Erst im Einigungsvertrag (Art. 35) erhielt das Wort „Kulturstaat“ quasi Verfassungsrang in der Formulierung: „Stellung und Ansehen eines vereinten Deutschlands in der Welt hängen außer von seinem politischen Gewicht und seiner wirtschaftlichen Leistungskraft ebenso von seiner Bedeutung als: Kulturstaat ab“: (vgl. Kap. 12). Wo der Kulturstaat gar die Funktion einer Art Sozialpolitik erhält und Kulturpolitik die schichtenspezifische Kultur in einem horizontalen und vertikalen Pluralismus verwirklichen soll, muss auch auf Pflichtausgaben von Staat und Kommunen geschlossen werden.⁴⁸

⁴⁶ Bundesminister des Inneren (Hrsg.): Kulturelle Filmförderung. Bonn 1990

⁴⁷ Wiesand: Kunst ohne Grenzen, a. a. O., S. 259

⁴⁸ Peter Häberle: Kulturpolitik in der Stadt- ein Verfassungsauftrag. Heidelberg, v. Decker/Müller 1979, S. 60f

Ungeachtet des Kampfes um kulturstaatliche Verfassungsaufträge verhalten sich alle Staaten sehr flexibel und versuchen, die Zivilgesellschaft durch **Hilfe zur Selbsthilfe** zu animieren, die allenfalls durch eine kulturfreundliche Steuergesetzgebung unterstützt wird.

- (1) Dazu dienen vor allem in den angelsächsischen Ländern die „**Matching Funds**“, die partnerschaftliche Finanzierung von Staat und gesellschaftlichen Organisationen. Das amerikanische National Endowment of the Arts erhält für jeden Dollar, den das Fundraising aus Drittmitteln aufbringt, die gleiche Summe vom Staat.
- (2) Etatistisch sind die, **Kulturabgaben und Sondersteuern**, bis hin zu Bibliotheksabgaben oder Musikfonds aus Mitteln der Schallplatten- und Diskettenindustrie. Gelegentlich kam es auch zur umgekehrten Schröpfung populärer kultureller Veranstaltungen, etwa, als nach dem Krieg einige Städte Sonderabgaben auf Kinokarten erhoben, um die Entrümmerung der zerbombten Städte voranzutreiben.⁴⁹
- (3) Das schlechte Gewissen des Staates, der die Spielsucht des Volkes anregt, hat sich vielfach in der Abführung von **Lotto- und Spielbankgewinnen** in die Kulturpolitik niedergeschlagen.⁵⁰
- (4) Mit Regelungen, wie „Kunst-am-Bau“, kann der Staat in vielen Ländern **Sonderabgaben von „privaten Investoren“** durchsetzen. Die Kunstkonsumenten werden gelegentlich auch sonst indirekt besteuert, damit die Kunstproduzenten subventioniert werden können. Ein Beispiel sind die Mittel der Filmförderungsanstalt in der Bundesrepublik, die fast zur Hälfte (1991: 48 %) aus einer Filmabgabe der Kinos und Videotheken stammen.⁵¹ Die Heranziehung der Fernsehanstalten liegt um so näher, je stärker das Fernsehen privatisiert wird. Aber hier wird auch in Deutschland eher noch auf den Markt vertraut, den die Anstalten für die Filmproduzenten darstellen.

Die staatliche Ausgabenpolitik ist generell durch das Paradoxon gekennzeichnet, dass Sondersteuern als ungerecht und verfassungswidrig gelten, dass aber die, Sonderzuwendungen von oben festgeschrieben werden sollen, um zu verhindern, dass aus staatlichen Globaldotationen Umverteilungsspielräume für die beauftragten parastaatlichen Akteure entstehen, welche die kulturelle **Distributionspolitik** vornehmen.

In der Bundesrepublik machte bei den Kulturausgaben des Bundes im Inland die Unterstützung der Kulturstiftungen (wie z.B. „Preußischer Kulturbesitz“) den größten Posten aus. Es folgte die Denkmalpflege.⁵² Aber nur ein Gesamtbudget von Bund, Ländern und Gemeinden könnte Vergleichswerte mit anderen Ländern ergeben (Nationalstaat plus Gemeinden, eventuell Regionen). In Frankreich dominierten in den Kulturbudgets Posten für Musik und Tanztheater, Denkmalpflege, Museen, Theater.⁵³ Solche Zahlen müssten wiederum auf die Bevölkerungszahl oder die potentielle Benutzerzahl umgerechnet werden. Besser noch sind Daten, die den Abhängigkeitsgrad des Budgets wichtiger Kultureinrichtungen von staatlicher Förderung angeben, wie sie für die Niederlande existieren (Oper, Symphonieorchester 90 %, Theater weniger, und viele Kunstsparten bekommen vom Staat allenfalls ein Zubrot).⁵⁴

⁴⁹ vgl. Klaus von Beyme: Der Wiederaufbau. Architektur und Städtebau in beiden deutschen Staaten. München, Piper, 1987, S. 107

⁵⁰ vgl. Fohrbeck,; a. a. O., S. 20f

⁵¹ Udo Klenegees u. a.: Im Blickpunkt: Kultur in Deutschland. Zahlen und Fakten für das Statistische Bundesamt. Stuttgart, Metzler/Poeschel 1994, S. 271

⁵² So fördert der Bund, a. a. O., S. 123

⁵³ Cummings/Katz, a. a. O., S. 19

⁵⁴ Cummings/Katz, a. a. O., S. 127

Die **Verteilungskämpfe** der Kultursparten sind weitgehend undurchsichtig. Nur für Großbritannien haben wir Memoiren von ehemaligen Leitern des Arts Councils, die gelegentlich einen Einblick geben.⁵⁵ Solche Schilderungen bleiben anekdotisch-punktuell. Wichtiger sind langfristige Untersuchungen. Für Italien ergab die Analyse, dass es keine längerfristige Ausgabenplanung gibt. Die gesellschaftliche Autonomie schlägt sich in Aufmerksamkeitsmoden für bestimmte Sparten der Kultur nieder. Die Mittelverteilung vollzieht sich im Bereich der Kulturpolitik ähnlich wie in der Politik schlechthin, durch Kämpfe der Interessen. In Italien ließ sich nach dem Krieg eine starke Durchsetzungskraft des Films nachweisen. Theater und Denkmalpflege (vor allem nach den erschreckenden Bilanzen des Verfalls im denkmalreichsten Land der Welt durch die UNESCO und die Publizistik im Denkmalsjahr 1975) folgten als Ausgabenschwerpunkte.⁵⁶

Die vorliegenden vergleichenden Statistiken der Kulturausgaben sind Momentaufnahmen – überwiegend aus den fetten Jahren. In allen Demokratien haben die Kulturausgaben in der Boomzeit bis in die 70er Jahre zugenommen. In den 80er Jahren kamen überall Einbrüche, wenn auch nicht immer so krass, wie unter Margret Thatcher seit 1983.⁵⁷ Der Markt, auf den die Kultur von den staatlichen Akteuren zunehmend verwiesen wird, kam jedoch in einer Art List der Vernunft der Kunst wieder zu Hilfe. Kultur ist vielfach der Quartiermacher für wirtschaftliche Zukunftsbranchen.⁵⁸

Eine allzu drastische Sparpolitik ist auf dem kulturellen Sektor nicht zu erwarten. Aber es kommt zu Umschichtungen auf Kosten der „Staatstheatergesinnung“. Schon bei den Museen und Denkmälern kann kaum gespart werden. Der Verfall der Denkmäler durch Umweltverschmutzung schafft Größenordnungen der Staatsintervention, die noch kaum abzuschätzen sind, wenn in einigen Jahrzehnten kein Stein am Kölner Dom mehr original sein wird, ohne dass die Denkmalpfleger – wie bei Rekonstruktionen – deshalb argumentieren werden, es handele sich um Kopien 1: 1. Wie in der sonstigen Haushaltspolitik liegen über 90% aller Ausgaben langfristig fest und können nicht willkürlich von Jahr zu Jahr geändert werden. Vergleiche der kulturpolitischen Schwerpunkte in den Städten ließen nicht einmal drastische Umverteilungen erkennen, wenn ein neues kulturpolitisches Paradigma, wie die Soziokultur, in aller Munde war. Kulturdezernenten und Kulturausschussexperten bildeten eine Art „Vorklärungskartell“, das schonend mit dem Status quo umging.⁵⁹ Bei Streichungsaktionen wird eher gelegentlich von den etablierten Sparten der Kultur dafür gesorgt, dass ins Kraut geschossene Modetrends postmoderner Beliebbarkeit dem Rotstift zum Opfer fallen. Was als „neue Kulturpolitik“ seit 1977 von der Kulturpolitischen Gesellschaft verdienstvoll propagiert wurde, Kulturpolitik als Sozialpolitik erweiterte und die Subkulturen vom Odium des „Subkulturellen“ befreite,⁶⁰ ist vielfach aus dem Ruder gelaufen. Die „neue Kulturfeindschaft“ bekam Oberwasser und die kritischen Kulturpolitiker gaben zu, dass es im Kulturbetrieb der 80er Jahre einen Verlust kritischer Potentiale, eine Kulturindustrialisierung und Beliebigkeit gegeben hat, die korrigiert werden muss.⁶¹ Es begann sich zu rächen, dass die Adepten der Soziokultur die bloße Frage nach der Qualität schon als undemokratisch und elitär abtaten, nur weil sie Zeugen dafür auftreiben konnten, die ihren Kulturbegriff „echt geil“ fanden.⁶² Ein ehemaliger Kulturreferent droht geradezu mit dem Rotstift: „Die unverbindliche egomanische Kulturszene lässt sich nur zu leicht von Sparkommissaren wegrasieren.“⁶³

⁵⁵ Sinclair: Arts and Cultures, a. a. O., S. 378ff; Ein deutsches Beispiel auf Landesebene: Ulrich Roloff-Mornin: Zuletzt: Kultur. Berlin, Aufbau-Verlag, 1997

⁵⁶ G. Palma in: Cummings/Katz, a. a. O., S. 94f

⁵⁷ Ridley, a. a. O., S. 246ff

⁵⁸ A.R.T. (Hrsg.): Kultur macht Politik. Köln, Kölner Volksblatt Verlag 1988, S. 77ff.; Netzer, a. a. O., S. 160

⁵⁹ Markus Pohlmann: Kulturpolitik in Deutschland. München, Minerva 1994, S. 286

⁶⁰ Eva Krings: Times they are a-chanin'... Aspekte neuer Kulturpolitik. Kulturpolitische Mitteilungen Nr. 63, IV, 1993, S. 35 – 37

⁶¹ Bernd Wagner: Kultur für alle – Kunst für wenige. Feuilletonkritik und ihre Bedeutung für die Kulturpolitik. In: Hermann Glaser u. a.: Zukunft Kulturpolitik. Festschrift für Olaf Schwencke. Hagen, Kulturpolitische Gesellschaft/Essen, Klartext 1996 (145 – 163), S. 162

⁶² D. E. Zimmer: Kunst ist Alles, Alles ist Kunst. Die Zeit, Nr. 50, 1992, S. 67

⁶³ Jürgen Kolbe: Der Spiegel, 28/1993, S. 147

Für die etablierte Kultur hingegen sind die Sparzwänge auch als Chance gewertet worden, weil sie Anlass zu inneren Strukturreformen der kulturellen Einrichtungen werden können. Die Kunstökonomie verstärkte mit ihren Empfehlungen in Amerika den Trend zu mehr Markt: Innovationen und spezielle Aufführungen und Projekte sollen staatlich gefördert werden, statt den Routinebetrieb der Kultureinrichtungen auszudehnen und noch mehr Konventionelles in längeren Spiel- und Öffnungszeiten zu bieten.⁶⁴ Die Krise der Finanzen ist vielfach eine Ausrede für eine Krise der Akzeptanz. Die Auswertung der Kulturpolitik durch die Devise „Kultur für alle“ hat dazu geführt, dass neue Gruppen und Bewegungen ihre Ansprüche an den Staat, den sie vielfach zunächst als „bürgerlich-repressiv“ abgelehnt hatten, absteckten und daraus in einer subkulturellen Affirmation das Recht auf ihre jeweils eigene Kultur ableiteten. Es drohte eine Art unprofessioneller sozialarbeiterischer Gemeinwesenarbeit.⁶⁵ Erfolgskriterium der Kulturpolitik sollte der „**Entstehungsprozess**“ und nicht mehr „**das Werk**“ sein. Multikulturelle Beliebigkeit ließ keine Prioritätenerwägungen mehr zu, so sehr auch konservative Theoretiker der Postmoderne darauf beharrten, dass das Prinzip der Postmoderne nicht **Pluralismus** der Kulturen – die nicht mehr Subkulturen genannt werden durften – sondern **Subsidiarität** sei.⁶⁶ Dies freilich setzte dann doch wieder eine hierarchische Vorstellung von geschichteten Interessen voraus. Subsidiarität konnte so zum Orientierungspunkt von Kulturpolitikern werden, die eine loses hierarchisches Weltbild mit Prioritäten für einzelne Kulturfelder unterstützten.

Mit der Wiederentdeckung des Marktes ging die **Wiederentdeckung der Mäzene** einher. Sie werden Sponsoren genannt, wenn sie nicht ohne Eigennutz handeln, als ob der klassische Maecenas nicht handfeste politische Vorteile mit der Kulturförderung verbunden hätte.⁶⁷ Die Entdeckung der Sponsoren hat zwei Nachteile: einmal benutzen Kommunalpolitiker sie gern, um Mittel für soziale Aufgaben freizubekommen und legen sie nicht im Kulturbereich an.⁶⁸ Dreist wird über die Zuwendungen schon verfügt, als ob die Mittel aus dem Stadtsackel stammten. Zum anderen müssen die „Affinitäten“ respektiert werden. Die Schwerpunkte drohen nach der Nähe zu bestimmten Werbeinteressen gesetzt zu werden, statt nach übergeordneten Gesichtspunkten.⁶⁹ Die Initiativen zum Sponsoring gehen vielfach noch von den Kulturpolitikern aus. Aber zunehmend werden die Eigeninitiativen potenter Sponsoren dominant und die städtischen Kulturpolitiker werden mit dem Hinweis, man könne seine Stiftung auch in eine andere Stadt transferieren, willfährig gemacht. Nur selten tritt „das Volk“ durch Abstimmung gegen die Allianz von Sponsor und Stadtverwaltung auf, wie im Fall des geplanten Buchheim-Museums in München-Feldafing. Noch seltener kann ein mittelloser Kunstunternehmer das Volk und die Sponsoren mobilisieren, und die Politiker und Kulturpolitiker in eine Stempelkissenfunktion drängen, weil der Künstler die Idee, das Geld, und den Konsens der Massen beschafft, wie Christo bei der Verhüllung des Reichstags (vgl. Kap. 13).

4. Das Demokratisierungsparadoxon der Kulturpolitik

Trotz wohlmeinender Anstrengungen der Kulturpolitiker für eine demokratischere volksnahe Sozio-Kultur wird die Kulturpolitik von einem Demokratisierungsparadoxon verfolgt:

⁶⁴ Dieter Kramer: Handlungsfeld Kultur. Zwanzig Jahre Nachdenken über Kulturpolitik, Hagen, Kulturpolitische Gesellschaft/Essen, Klartext 1996, S. 146ff; Netzer, a. a. O., S. 160, 163, 164

⁶⁵ ebd. S. 18f Thomas Deecke: Wider den Amüsierbetrieb. Wo bleibt die Weitsicht der Kulturpolitik? FAZ, 8. 11. 1995, S. 37

⁶⁶ Peter Koslowski: Wirtschaft als Kultur. Wirtschaftskultur und Wirtschaftsethik in der Postmoderne. Wien, Passagen 1989, S. 190

⁶⁷ Karla Fohrbeck: Renaissance der Mäzene. Interessenvielfalt in der privaten Kulturfinanzierung. Köln, DuMont 1989, S. 39; Christoph Behnke: Vom Mäzen zum Sponsor. Hamburg, Dölling Galitz 1988

⁶⁸ Günther E. Braun u. a.: Kultur-Sponsoring für die kommunale Kulturarbeit. Stuttgart, Kohlhammer, Deutscher Gemeindeverlag 1996, S. 36

⁶⁹ Manfred Bruhn: Sponsoring. Unternehmen als Mäzene und Sponsoren. Frankfurt, Frankfurter Allgemeine/Gabler 1991, S. 239ff

- (1) Trotz des Versuches der **Mobilisierung immer breiterer Schichten** für die Kultur sind diese Bemühungen allenfalls im Ausstellungs- und im Theaterbereich von langfristigen Erfolgen gekrönt. Die Erfolgsziffern weisen Globalzahlen aus. Werden sie nach sozialen Gruppen aufgeschlüsselt, so verdüstert sich das Bild: in den Niederlanden kamen 55 % aller Subsidien nur 30% der Haushalte zugute. In Amerika hat eine Studie noch krassere Disproportionen zutage gefordert: Museumsbesucher kommen nur zu 5 % aus unteren Einkommensschichten und zu 55% aus den Kreisen der Spitzenverdiener.⁷⁰ Theaterbesucher sind in vielen Ländern um ein vielfaches höher subventioniert als die Benutzer anderer kultureller Einrichtungen. Die Zuwachszahlen waren zeitlich begrenzt. Museums- und Ausstellungsbesucher haben in vielen Ländern zugenommen, obwohl pro Kopf weniger Mittel eingesetzt werden mussten. Solche Erfahrungen führen nicht gerade zur Steigerung der Ausgabenfreudigkeit von Stadtvätern und -müttern.

Nach den Erfahrungen mit den New Deal-Programm der Kunstförderung tat sich das amerikanische Federal Government lange schwer mit einer direkten Unterstützung der Kunst. In Amerika hielt sich am beharrlichsten die Vorstellung, staatliche Kunstförderung sei elitär und undemokratisch. In keinem Land wurde die Kunstökonomie so früh zu Hilfe gerufen, um die Notwendigkeit staatlicher Kulturförderung zu begründen, weil der Kulturmarkt nicht so offen ist, wie der Markt für andere Güter. Diese Baumol-Bowen-These wurde seit 1966 immer wieder von Wissenschaft und Politik zitiert.⁷¹ Der primäre Markt in der Kunst ist unübersichtlich und lokal gebunden, nur der sekundäre Markt der großen Versteigerungshäuser scheint einigermaßen transparent.⁷² Die Verbesserung der Rentabilität von Kulturproduktion ist nicht wie in anderen Branchen steigerbar. Preiserhöhungen für Eintrittskarten erwiesen sich als riskant. Der Egalitarismus der Preispolitik führt dazu, dass die höheren Einkommensschichten, welche sich die teuersten Plätze leisten können, stärkere Subsidien erhalten als die Einkommenschwachen.⁷³ Die Empfehlungen der Kunstökonomien sind nicht gerade Demokratie- und Gleichheitsförderung. Zu ihnen gehörte, die Subsidien für Amateure zu reduzieren, Kulturinstitutionen selektiver zu fordern, geographische Verteilung zu beachten, aber nur, wenn lokale und regionale Matching Funds gefunden werden, Unterstützung auch von profitsuchenden Kunstaktivitäten, Rückzug aus allen Bereichen, wo Kunst zu anderen Zwecken eingesetzt wird, von der Therapie bis zur Kunsterziehung.⁷⁴

- (2) Die Demokratie leidet in der Kulturpolitik ständig an der Tatsache, dass sie **Konzessionen an eine elitäre Kulturauffassung** machen muss. Die Resignation wurde häufig mit Zitaten aus T.S. Eliots „Zum Begriff der Kultur“ (1948) ausgedrückt, nach denen die Pflege eines bestimmten Höhenbereichs der Kultur nicht nur für eine Klasse segensreiche Wirkungen entfalte, sondern für die ganze Gesellschaft. Die Kultur der höheren Klasse sei keineswegs etwas, „worauf die Gesellschaft getrost verzichten könnte“, „oder aber etwas woran alle anderen Klassen den gleichen Anteil haben müssten“.⁷⁵ Auch eine alte zivilgesellschaftliche und parlamentarische Tradition – „demokratisch“ kann man sie vor 1918 kaum nennen – hat England nicht nur sehr elitären Attitüden bewahrt, vor allem in der Literatur.⁷⁶ Selbst in Frankreich hat die

⁷⁰ W. G. Hendon u. a. (Hrsg.): Economic Research in the Performing Arts. Akron, Ohio 1983.; Heilbrun/Gray, a. a. O., S. 171

⁷¹ William J. Baumol/William G. Bowen: Performing Arts: The Economic Dilemma. New York, Twentieth Century Fund 1966; Stephen Benedict (Hrsg.): Public Money and the Muse. New York, Norton 1991

⁷² Edward C. Banfield: The Democratic Muse: Visual Arts and the Public Interest. New York, Basic Books 1984, S. 21; Leslie Singer: Microeconomics of the Art Market. Journal of Cultural Economics, Jg. 2, 1978, S. 21 – 39; Paul J. DiMaggio: Can Culture Survive the Marketplace? In: Ders. (Hrsg.): Nonprofit Enterprise in the Arts. Oxford University Press, 1986, S. 65 –92

⁷³ Netzer, a. a. O., S. 29ff, 174

⁷⁴ Netzer, a. a. O., S. 182 – 189

⁷⁵ T. S. Eliot: Essays I. Kultur und Religion. Frankfurt, Suhrkamp, 1967, S. 34 dazu: Andreas Johannes Wiesand: Kunst ohne Grenzen? Kulturelle Identität und Freizügigkeit in Europa. Köln, DuMont 1987, S. 230

⁷⁶ John Carey: Hass auf die Massen. Intellektuelle 1880 – 1939. Göttingen, Steidl 1996

egalitärjakobinische Tradition nicht verhindert, dass republikanische Präsidenten einer elitären „grandeur“ in der Kulturpolitik das Wort redeten.⁷⁷

- (3) Demokratie wurde als Nähe zu den **grass-roots** und als **Dezentralisierung** herkömmlicher Strukturen verstanden. Es zeigte sich jedoch, dass die dezentralen Entscheidungsträger oft weniger einsatzfreudig für die Künstler waren als die Kulturpolitiker der nationalstaatlichen Ebene.⁷⁸
- (4) – Demokratische Politik wird **kontrovers** entschieden. Kein Politikfeld bleibt ohne Kontroversen. Kulturpolitik – in ihrer Nähe zu essentiellen Wertvorstellungen der Betroffenen – pflegt aber besonders starke und schwer kompromissfähige Konflikte auszulösen? wie vor allen für Amerika nachgewiesen wurde.⁷⁹ Im Streit um die künstlerische Qualität oder soziale Nützlichkeit obsiegt meist nicht die Wertmaßstäbe der Kultur.

Der Vergleich der Kulturpolitiken verschiedener Länder führte zur resignativen Feststellung: „Kultur ist **nicht planbar**“. Sie unterliegt eher einem autonomen gesellschaftlichen Prozess des „**natural growth**“. ⁸⁰ Soweit der Staat in diesem Prozess der kulturellen Evolution interveniert, ist sein Wirken dem Verdacht ausgesetzt, **symbolische Politik** statt effiziente Politik zu treiben.⁸¹ Ein Zyniker könnte argumentieren: wie soll in einem Bereich der Produktion von gesellschaftlichen Symbolen wie der Kulturpolitik (vgl. Kap. 3, 4, 5, 6, 13) mehr herauskommen als symbolische Politik? Immerhin hat der geistige Pionier der Idee einer symbolischen Politik, Murray Edelman, längst entdeckt, dass auch effiziente Elemente in der symbolischen Politik schlummern, da künstlerische Schöpfungen die politischen Perzeptionen der Entscheidungsträger formieren.⁸² Aber der Einfluss einer effektiven Kulturpolitik zeigt sich nicht nur indirekt in den Rückwirkungen der Kultur auf die politische Kultur. Er ist freilich unterschiedlich wirksam – wie in anderen Politikfeldern auch – je nach dem Typ der Maßnahme: **regulative** und vor allem **restriktive Maßnahmen** sind in der Regel in einer pluralistischen Gesellschaft von begrenzter Durchsetzungsfähigkeit. Die **akquisitiven** Maßnahmen des Staates generieren täglich Kultur und es kann kaum behauptet werden, dass angesichts der subzentralistischen para-staatlich autonomen Steuerung dieses Bereichs schlechtere Ergebnisse erzielt werden als bei rein privaten Akquisiteuren. Privatsammler und Sponsoren können gelegentlich eine geniale Nase für innovative Trends haben, sie können aber auch so wahllos sammeln wie Thyssen oder Ludwig, als ob ein pluralistisches staatliches Gremium die Entscheidungen gefällt hätte.

Künstlerische Trends haben die staatlichen und ihre beauftragten para-staatlichen Akteure gegen globale Trends kaum durchsetzen können. Ihr Einfluss bestand darin, dass sie einen Trend verstärkten, indem sie sich in ihrer Ausrichtung für ihn entschieden. Gelegentlich auch aus politischen Gründen, wie im Streit um die abstrakte vs. figurative Kunst in den fünfziger Jahren oder in der Architektur der Wiederaufbauzeit (vgl. Kap 7).⁸³ Darin unterscheidet sich ja die Demokratie von der Diktatur. In der DDR hat die Politik auch inhaltlich die künstlerischen Trends bestimmt und zwar in doppelter Weise: sowohl durch Gängelung der Künstler im Inland (vgl. Kap. 9), als auch durch Fremdbestimmung der Kulturpolitik der DDR durch sowjetische Einflüsse (vgl. Kap. 8).

⁷⁷ Klaus von Beyme: Die Kunst der Macht und die Gegenmacht der Kunst. Frankfurt, Suhrkamp, 1998, Kap. 11

⁷⁸ Ridley, a. a. O., S. 230

⁷⁹ Kevin V. Mulcahy: Government and the Arts in the United States. In: Cummings/Katz, a. a. O. (310– 332), S. 324

⁸⁰ Raymond Williams: Culture and Society 1780 – 1950. London, Pelican 1976

⁸¹ v. Beyme: Der Gesetzgeber, a. a. O., S. 328ff

⁸² Murray Edelman: From Art to Politics. How Artistic Creations Shape Political Conceptions. Chicago, University of Chicago Press 1995

⁸³ Falko Herlemann: Zwischen unbedingter Tradition und bedingtem Fortschritt. Zur Auseinandersetzung um die moderne Kunst in der Bundesrepublik Deutschland der 50er Jahre. Frankfurt, Lang, 1989, S. 207ff

Unzweifelhaft effektiv sind die Entscheidungen der Kulturpolitik bei den protektiven Maßnahmen, die in vielen Ländern den größten oder zweitgrößten Ausgabenposten ausmachen, und die vielfach am Anfang staatlicher Kulturpolitik standen, wie die Denkmalpflege und die Förderung von Museen zur Erhaltung des nationalen Erbes (vgl. Kap. 4 und 5). In den Bereichen, wo Kulturpolitik über symbolische Politik nicht heraussticht, bleibt der Trost, dass ohne staatliche Intervention die Lage des kulturellen Sektors noch wesentlich desolater wäre. Politische Entscheidungen werden oft kritisiert, ohne dass sie mit den Folgen einer möglichen Nichtentscheidung konfrontiert werden. Wo staatliche Kulturpolitik immer nur die Trends ausgleicht, die „ohnehin geschehen“, müssen wir uns den kulturpolitischen Sisyphus mit Camus gleichwohl als einen glücklichen Menschen vorstellen.