



Deutsche
Orchestervereinigung

Musik ist Leben.



Orchester 2030

Kommunal- und Staatsorchester in Deutschland:

Strukturen, Finanzierung, Entwicklungsmöglichkeiten

4. aktualisierte Auflage

März 2017

Fotos Seite 1: DOV, Thies Rätzke

Deutsche Orchestervereinigung
Littenstraße 10
10179 Berlin
Tel. 030 / 82 79 08-0
Mail: kontakt.berlin@dov.org
www.dov.org

Die deutsche Theater- und
Orchesterlandschaft wurde
2014 in das bundesweite
Verzeichnis des immateriellen
Kulturerbes aufgenommen.



Zusammenfassung

- **Orchester und Theater in Deutschland haben** per se kein Besucher- oder Auslastungsproblem. Sie haben ein **Finanzierungsproblem**.
- Der **öffentliche Gesamthaushalt** erzielte im Jahr 2015 einen **Überschuss** von 29,4 Milliarden Euro.
- Die Einnahmen der **Kommunen** stiegen im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr um 7,7 Prozent auf 230,8 Milliarden Euro. Strukturell **extrem problematisch bleibt** das in den vergangenen Jahren stark gestiegene **Volumen der kommunalen Kassenkredite**.
- **Die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand für Kultur** beliefen sich im Jahr 2013 auf rund 9,9 Milliarden Euro (Kulturfinanzbericht 2016, Seite 28). Das sind nur **0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts**.
- Es sind die **Bundesländer** selbst, die im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz sowie durch Gestaltung des Landeshaushaltsrechts für die Kulturfinanzierung die Parameter und die Kostenverteilung zwischen Land und Kommunen festlegen.
- Die Kommunen, neben den Gemeinden und Landkreisen vor allem die **Städte**, spielen naturgemäß die **wichtigste Rolle bei der Orchester- und Theaterfinanzierung**.
- Einzelne **Kommunen sind immer weniger in der Lage**, im Rahmen der allgemeinen Daseinsvorsorge und bei der Regelung ihrer örtlichen Angelegenheiten (Art. 28 GG) **für eine ausreichende bzw. strukturell steigende Finanzierung ihrer Kultureinrichtungen aufzukommen**.
- **Eine Stabilisierung und nachhaltige Zukunftssicherung der Orchester und Theater muss auf jeden Fall bei einer Verbesserung der kommunalen Finanzsituation ansetzen**.
- **Das Phänomen der disproportionalen Personalkostendynamik bei professionellen, öffentlich finanzierten Orchestern und Theatern ist bis heute ungelöst. Es stellt weiterhin die eigentliche strukturelle Kernursache für die Budgetprobleme vieler öffentlich getragener Orchester und Theater dar**.
- Systemimmanent im Theater-, vor allem aber im Orchesterbereich, ist die Tatsache, dass die **Produktivität der künstlerischen Betriebe** im Vergleich zur gewerblichen Wirtschaft **nicht beliebig steigerungsfähig** ist (*Baumolsche Kostenkrankheit*).
- Die **Fehlbedarfsfinanzierung** des öffentlichen Haushaltsrechts **behindert** bei Orchestern und Theatern **wirtschaftlich sinnvolle Innovationen und entsprechende Kreativität**.
- **Orchester und Theater können** angesichts ihrer besonderen Personalstruktur **inflationsbedingte Kostensteigerungen nicht** durch eigene Einnahmenerhöhungen **ausgleichen**. Öffentliche Zuwendungs- und Finanzierungsverträge müssen daher eine **angemessene Tarifvorsorge** vorsehen.
- Orchester- und Theaterbetriebe müssen auch **selbst langfristige Strategien entwickeln** und geeignete Maßnahmen ergreifen, um ihre Relevanz und Existenzberechtigung in ihrem Umfeld noch stärker als bisher und immer wieder neu unter Beweis zu stellen. Dieser Strategieprozess bedarf **konkreter Zielvorstellungen und verlässlicher Rahmenbedingungen von Seiten der öffentlichen Hand**.
- Hieraus ergeben sich **konkrete Forderungen** für die Sicherung der Infrastruktur und der öffentlichen Finanzierung der Orchester in Deutschland (Seite 20).

Inhalt

1. Einleitung.....	5
2. Fragestellungen	8
3. Aktuelle Lage	9
3.1. Einnahmesituation der öffentlichen Hand	9
3.2. Ausgabensituation – Öffentliche Kulturfinanzierung auf drei Ebenen	11
3.3. Theater- und Orchesterfinanzierung durch Länder und Kommunen.....	12
3.4. Bedeutung der Kommunen	13
3.5. Mischfinanzierungen und -trägerschaften	14
4. Strukturelle Probleme der öffentlichen Orchester- und Theaterfinanzierung	16
4.1. Disproportionale Personalkostendynamik	16
4.2. Baumolsche Kostenkrankheit.....	16
4.3. Motivationskiller Fehlbedarfsfinanzierung	17
5. Prognose zur Entwicklung und Finanzierung des öffentlichen Musik- und Konzertlebens	18
6. Forderungen für die Sicherung der Infrastruktur und der öffentlichen Finanzierung der Orchester und Theater	20

1. Einleitung

Dieses Positionspapier richtet sich vorrangig an die Mitglieder der Kommunal- und Landesparlamente, des Deutschen Bundestages und die Verantwortlichen der Kultur- und Finanzpolitik der entsprechenden Verwaltungsebenen.

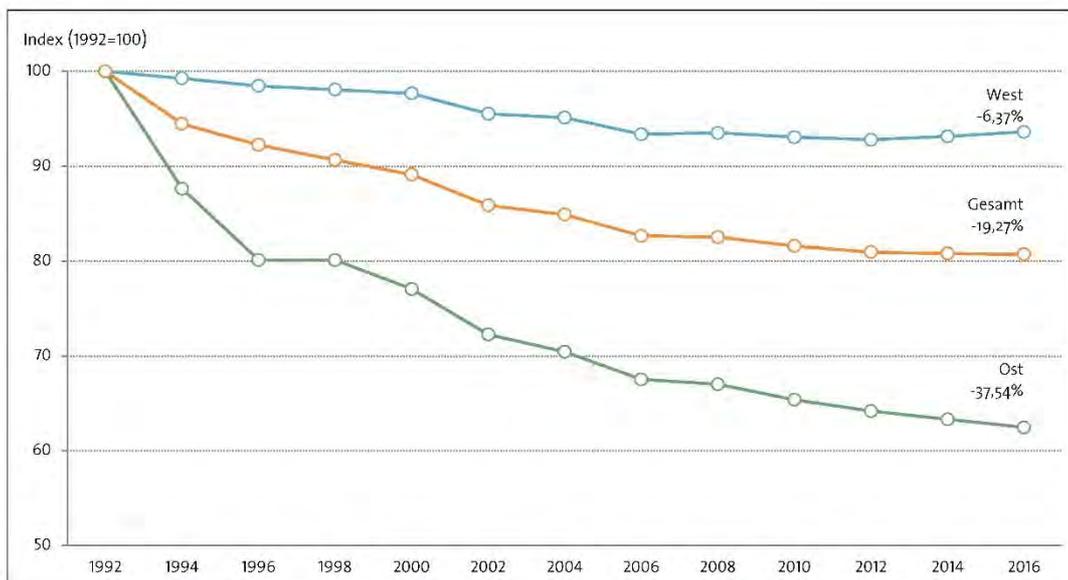
Deutschland verfügt im internationalen Vergleich mit gegenwärtig 130 professionellen, öffentlich finanzierten Orchestern über eine in ihrer Dichte, Vielfalt und Tradition einzigartige Orchesterlandschaft. Es existieren 83 Theaterorchester, 28 Konzertorchester, acht Kammerorchester und elf Rundfunkorchester sowie weitere Rundfunkklangkörper (sieben Chöre und vier Big Bands). Der Frauenanteil im Orchestern und professionellen Ensembles beträgt im Schnitt 38 Prozent.

Seit Dezember 2014 steht die deutsche Orchester- und Theaterlandschaft in der nationalen Liste des Immateriellen UNESCO-Kulturerbes. Im Dezember 2016 verständigten sich Bund und Länder auf die Nominierung der deutschen Deutschland Orchester- und Theaterlandschaft für die internationale Liste des Immateriellen UNESCO-Kulturerbes. Diese Entscheidungen verdeutlichen sowohl die Einzigartigkeit als auch die Schutzwürdigkeit der deutschen Orchester und Theater.

Ein wirksamer Schutz ist zunehmend auch erforderlich. Die Zahl der Orchester ist seit der ersten gesamtdeutschen Erfassung im Jahr 1992 von 168 auf 130 Orchester (Stand: März 2017) gesunken. Durch die erheblichen Strukturveränderungen der vergangenen zwei Jahrzehnte ging die Zahl der ausgewiesenen Musikerplanstellen seit dem Jahr 1992 von 12.159 auf aktuell 9.816 zurück, also um 2.343 bzw. rund 19 Prozent. Bei diesem Abbau entfielen 1.889 Stellen auf die neuen Bundesländer sowie das ehemalige Ost-Berlin und 454 auf die alten Bundesländer sowie das ehemalige West-Berlin (DOV-Planstellenstatistik 2016).

Weitere Einzelheiten zu den Strukturveränderungen der jüngeren Vergangenheit ergeben sich aus den folgenden beiden Abbildungen.

Planstellen der öffentlich finanzierten Orchester



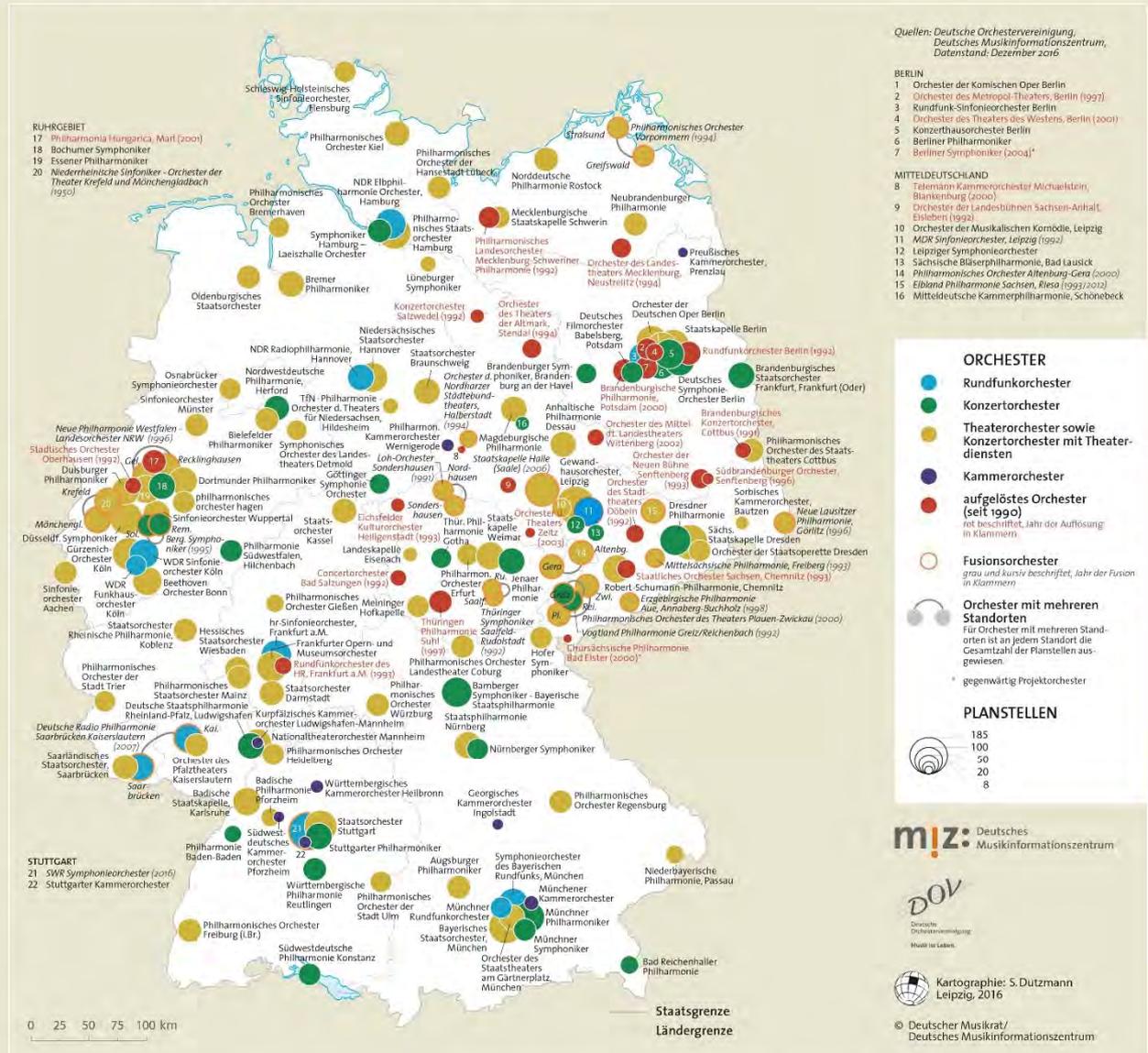
	Anzahl der ausgewiesenen Planstellen													Veränderung 1992- 2016 in %
	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	
Ost	5.032	4.411	4.198	4.032	3.878	3.637	3.545	3.398	3.372	3.290	3.230	3.186	3.143	-37,54
West	7.127	7.075	7.018	6.991	6.961	6.808	6.780	6.654	6.665	6.632	6.614	6.639	6.673	-6,37
Insgesamt	12.159	11.486	11.216	11.023	10.839	10.445	10.325	10.052	10.037	9.922	9.844	9.825	9.816	-19,27

	Anzahl Orchester														
Insgesamt	168	154	151	146	145	139	136	135	133	133	132	131	131	-22,02	

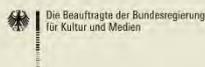
Hinweis: Grundlage der Statistik sind die in den Haushalten der einzelnen Orchester bzw. Theater formal ausgewiesenen Planstellen, nicht die tatsächlich besetzten; erfasst sind alle öffentlich finanzierten Sinfonie- und Kammerorchester in Deutschland. Hinsichtlich der Einteilung der Klangkörper in Ost und West ist zu beachten, dass die Berliner Orchester entsprechend ihrem jeweiligen Sitz zugeordnet sind.
Quelle: Zusammengestellt und bearbeitet vom Deutschen Musikinformationszentrum nach Angaben der Deutschen Orchestervereinigung (DOV).

Öffentlich finanzierte Orchester

Strukturelle Entwicklungen seit 1990



Das MIZ wird gefördert von:



KULTUR STIFTUNG DER LÄNDER

FREUDE. JOYE. BONN.



In der Spielzeit 2014/2015 besuchten über 39 Millionen Zuschauer Konzerte und Veranstaltungen von öffentlich getragenen Orchestern und Theatern, von Privattheatern sowie Festivals. In der Vorsaison waren es 35,5 Millionen (Theaterstatistik des Deutschen Bühnenvereins 2014/15, erschienen am 25.08.2016). Allein die klassischen Konzerte der Berufsorchester besuchten in der Spielzeit 2013/14 insgesamt 5,2 Millionen Zuhörer, Klassik-Musikfestivals 5,4 Millionen (Spartenbericht Musik des Statistischen Bundesamts, erschienen am 14.02.2017). Zum Ende des Wirtschaftsjahres 2016 bzw. in der Saison 2016/16 haben

verschiedene Orchester, Theater, Opern- und Konzerthäuser sowie Festivals neue Einnahmen-, Auslastungs- oder Besucherrekorde verzeichnet (zum Beispiel Tonhalle Düsseldorf, Dresdner Philharmonie, Theater Hagen, Saarländisches Staatstheater, Musikalische Komödie Leipzig).

Entgegen früherer Annahmen und Untersuchungen hat klassische Musik gerade bei jüngeren Menschen hohes Potenzial. Menschen im Alter von 20 bis 29 gehen häufiger ins Konzert als 50- bis 59-Jährige (concerti Klassikstudie 2016). Dazu hat sicherlich auch der massive Ausbau der Musikvermittlung durch Orchester und Konzerthäuser in den letzten 15 Jahren beigetragen. Auch die jahrzehntelange Breitenarbeit der Musikschulen spiegelt sich offenbar wider.

Orchester und Theater in Deutschland haben per se kein Besucher- oder Auslastungsproblem. Sie haben ein Finanzierungsproblem.

2. Fragestellungen

- Was sind die aktuellen Probleme und Herausforderungen für die öffentlich finanzierten Orchester und Theater?
- Wie wird sich das professionelle Musik- und Konzertleben in den kommenden 13 Jahren entwickeln?
- Wie und durch welche konkreten Maßnahmen kann der Bestand der deutschen Kulturorchester und der mit ihnen verbundenen klassischen Stadttheater, Musiktheater und Konzerthäuser gesichert und stabilisiert werden?
- Welche Schlussfolgerungen, Thesen und Handlungsempfehlungen ergeben sich daraus?

3. Aktuelle Lage

3.1. Einnahmesituation der öffentlichen Hand

Nach vorläufigen Ergebnissen der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts erzielten die Kern- und Extrahaushalte des öffentlichen Gesamthaushalts – in Abgrenzung der Finanzstatistiken – im Jahr 2015 einen Finanzierungsüberschuss von 29,5 Milliarden Euro. Das ist ein Rekordwert. Er stieg gegenüber dem Vorjahr um 21,4 Milliarden Euro (sic!, siehe Tabelle Seite 10).

Im Jahr 2015 erzielte der Bund einen Finanzierungsüberschuss von 21,0 Milliarden Euro, im Vorjahr betrug er 3,6 Milliarden Euro. Die Länder erreichten einen Überschuss in Höhe von 4,2 Milliarden Euro nach 1,7 Milliarden Euro im Jahr 2014. Auch die Situation bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden war etwas positiver: Während sie im Vorjahr noch ein Defizit von 0,6 Milliarden Euro erzielt hatten, belief sich der Überschuss im Jahr 2015 auf 3,2 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 04.04.2016). Das bedeutet allerdings keine Entwarnung, denn die Unterbringung bzw. Integration von Geflüchteten birgt weiterhin finanzielle Unwägbarkeiten. Zudem hat sich in vielen Gemeinden in den vergangenen Jahren ein Investitionsstau gebildet. Immerhin ermöglicht die im Dezember 2016 beschlossene Reform des Länderfinanzausgleichs und der föderalen Finanzbeziehungen Sicherheit für die Haushaltsplanungen von Ländern und Kommunen über das Jahr 2019 hinaus. Der Gesamtüberschuss darf auch nicht darüber hinweg täuschen, dass die Lage in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich ist: Zahlreichen finanzstarken Kommunen im Süden steht eine unterfinanzierte Mehrheit gegenüber, vor allem im Saarland, in Nordrhein-Westfalen und in Rheinland-Pfalz.

Der öffentliche Gesamthaushalt erzielte im Jahr 2015 einen Überschuss von 29,5 Milliarden Euro.

Eckwerte¹⁾ des Öffentlichen Gesamthaushalts im 1. – 4. Quartal 2015 und 1. – 4. Quartal 2014
in Milliarden Euro

Ausgaben/Einnahmen	Insgesamt	darunter:			
		Bund	Länder	Gemeinden/ Gemeinde- verbände	Sozial- versicherung
Bereinigte Ausgaben					
2015	1 274,5	341,3	355,2	227,7	577,8
2014	1 236,7	345,4	341,2	215,0	551,9
Bereinigte Einnahmen					
2015	1 304,0	362,3	359,4	230,8	578,9
2014	1 244,6	348,9	342,8	214,4	555,2
Finanzierungssaldo ²⁾					
2015	29,5	21,0	4,2	3,2	1,1
2014	8,1	3,6	1,7	- 0,6	3,3

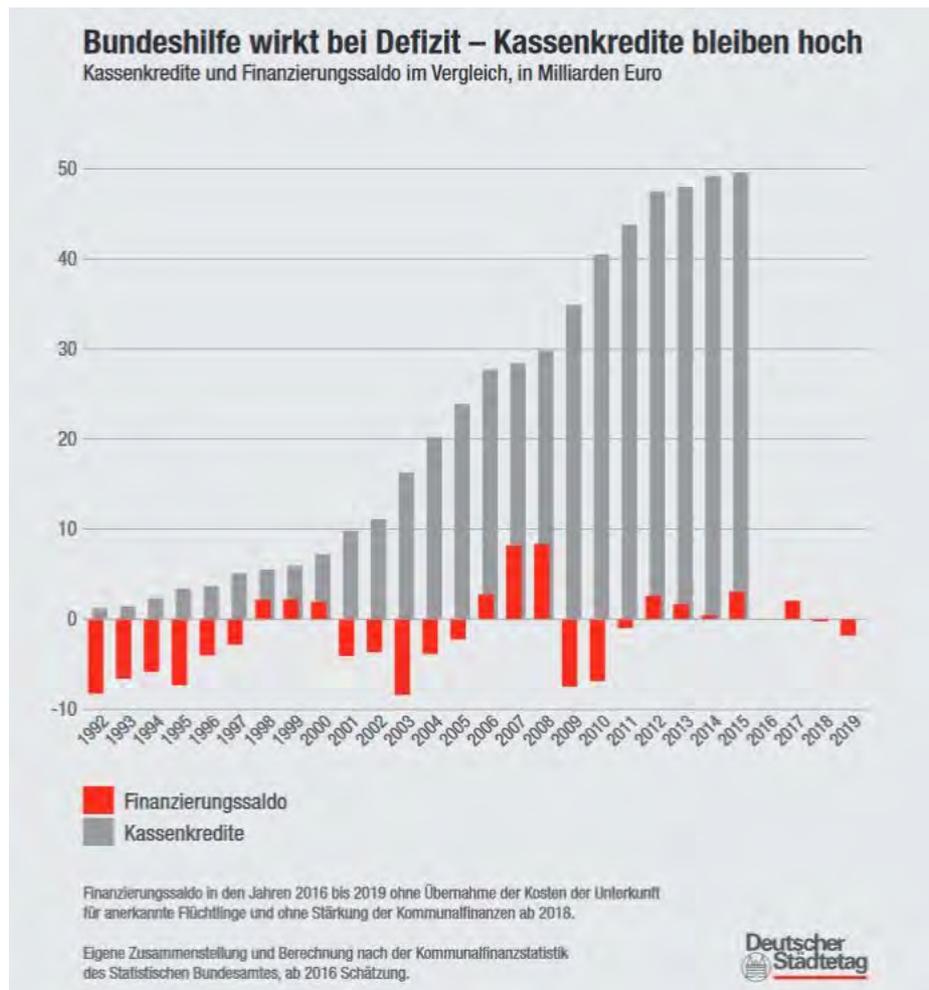
1) 2015 vorläufige Ergebnisse, 2014 revidierte Ergebnisse. Abweichungen in den Summen durch Rundungen.

2) Einschließlich Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen. Der Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts in Abgrenzung der Finanzstatistiken ist nicht identisch mit dem Finanzierungssaldo des Staates der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Statistisches Bundesamt, erschienen im April 2016

Die Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts erhöhten sich im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr um 4,8 Prozent auf 1.244,6 Milliarden Euro. Maßgeblich hierfür war der Anstieg der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben um 4,8 Prozent. Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben erhöhten sich beim Bund um 4,8 Prozent, bei den Ländern um 6,3 Prozent sowie bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden um 6,8 Prozent. Die zu den steuerähnlichen Abgaben zählenden Beitragseinnahmen der Sozialversicherung sanken von 3,3 auf 1,1 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 04.04.2015).

Die Einnahmen der **Kommunen** stiegen im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr um 7,7 Prozent auf 230,8 Milliarden Euro. Strukturell sehr **problematisch** bleibt jedoch das hohe **Volumen der kommunalen Kassenkredite** (vgl. Grafik: Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2016, Kurzfassung, Seite 11).



Die strukturelle Krise der Kommunalfinanz (Höhe der Kassenkredite, regional sehr unterschiedliche und konjunkturabhängige Gewerbesteuereinnahmen, Sozillasten, Kosten der Integration von Geflüchteten, etc.) und Kürzungsaufgaben kommunaler Entschuldungsprogramme einzelner Bundesländer (zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz) haben den Druck auf die Finanzausstattung der Kommunen in den vergangenen Jahren weiter erhöht.

3.2. Ausgabensituation – Öffentliche Kulturfinanzierung auf drei Ebenen

Die Kulturfinanzierung im Allgemeinen und damit auch die Finanzierung von Konzert-, Kammer- und Theaterorchestern im Besonderen sind in die öffentlichen Finanzierungsstrukturen von **Bund, Ländern und Kommunen** integriert. Die Finanzierung der Klangkörper der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erfolgt gesondert über die Rundfunk- und Fernsehgebühren, seit Januar 2013 über die sogenannte Haushaltsabgabe.

41,0 Prozent der öffentlichen Kulturausgaben (Grundmittel für Personal- und Sachkosten, ohne Investitionen) stammen aus den Haushalten der **Länder** und **45,4 Prozent** aus denen der **Kommunen**. Nur **13,6 Prozent** kommen vom **Bund** (Kulturfinanzbericht 2016, erschienen im Dezember 2016), Seite 28). Damit tragen die Kommunen den größten Anteil der öffentlichen Kulturfinanzierung.

Mit 1,68 Prozent wurde nur ein kleiner Teil des öffentlichen Gesamthaushalts für kulturelle Zwecke verwendet (Kulturfinanzbericht 2016, Seite 28).

Die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand für Kultur beliefen sich im Jahr 2013 auf rund 9,9 Milliarden Euro (Kulturfinanzbericht 2016, Seite 28). Das sind nur **0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts**.

3.3. Theater- und Orchesterfinanzierung durch Länder und Kommunen

Das Grundgesetz regelt einerseits die Kulturkompetenz der Länder, andererseits die Selbstbestimmung der Kommunen. Vom finanziellen Gesamtvolumen her sind die Finanzierungsanteile aller Länder und Kommunen bundesweit betrachtet mit je rund 41 bzw. 45 Prozent zwar fast identisch. Die Instrumente und Modelle der Orchester- und Theaterfinanzierung durch die öffentliche Hand sind jedoch ebenso vielfältig wie unterschiedlich.

Es sind die **Bundesländer** selbst, die im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz sowie durch Gestaltung des Landeshaushaltsrechts für die Kulturfinanzierung die Parameter und die Kostenverteilung zwischen Land und Kommunen festlegen.

Die unmittelbare, überwiegende oder alleinige Trägerschaft bzw. Finanzierung von Orchestern und Theatern als echte *Staatstheater/-orchester* oder *Landesbetriebe* ist mit weniger als 20 Prozent aller Orchester und Theater eher die Ausnahme.

Innerhalb der gesamten öffentlichen Kulturfinanzierung nehmen die besonders personalintensiven Orchester- und Theaterbetriebe naturgemäß den größten Anteil ein. Gemessen an den gesamten öffentlichen Kulturausgaben betrug der Anteil für Theater und Musik über alle Gebietskörperschaften 35 Prozent (Stand 2013, Kulturfinanzbericht 2016, Seite 46). Von 2005 bis 2013 stiegen die Ausgaben für Theater und Musik von 2,9 auf

3,434 Milliarden Euro (Stand 2013, Kulturfinanzbericht 2016, Seite 49). Dieses Plus erklärt sich vor allem durch den Anstieg der gebundenen Personalkosten.

3.4. Bedeutung der Kommunen

In den Kommunen sind die Orchester und Theater verankert. Sie haben oft über Jahrhunderte hinweg lokale und regionale Traditionen. Hier erlebt und spürt das Publikum ihre Wirkung. Hier muss – regional unterschiedlich – die Bereitstellung eines Großteils der erforderlichen Mittel für den laufenden Betrieb des Orchesters oder Stadttheaters von Jahr zu Jahr kommunalpolitisch diskutiert, gerechtfertigt und beschlossen werden.

Die Kommunen, neben den Gemeinden und Landkreisen vor allem die **Städte**, spielen naturgemäß die **wichtigste Rolle bei der Orchester- und Theaterfinanzierung**.

Die jeweilige örtliche Wirtschafts- und Steuerkraft hat Einfluss auf die Kulturfinanzierung und ihre zukünftige Entwicklung: Die wenigen örtlichen Verbrauchssteuern (zum Beispiel Hunde-, Jagd-, Vergnügungssteuer) spielen vom Volumen her kaum eine Rolle. Eigene Haupteinnahmequelle der Gemeinden sind Grund- und Gewerbesteuern. Sie machen die Kommunen extrem abhängig von der allgemeinen volkswirtschaftlichen Entwicklung, der wirtschaftlichen Lage der örtlich ansässigen Unternehmen sowie den jeweiligen aufgaben- oder strukturbezogenen Finanzaufweisungen der Länder.

Ein großes Problem sind in vielen Kommunen mit strukturell höherer Arbeitslosigkeit die stark gestiegenen und vom Bund verlagerten Kosten für soziale Transferleistungen („Hartz IV“, Wohngeld, usw.). Auch sie sind abhängig von der allgemeinen Wirtschaftslage (Steueraufkommen, Landeszuweisungen, Höhe kommunaler Kassenkredite, siehe oben).

Wie andere Kultureinrichtungen sind Orchester und Theater immer wieder existenziell bedroht, weil keine langfristigen Finanzierungskonzepte vorliegen (Standortfaktor Kultur, Positionspapier des Deutschen Städtetages vom 07.03.2013). Werden die notwendigen Ressourcen nicht bereitgestellt, können marode Gebäude, nicht besetzte Stellen oder veraltete Technik Entwicklungsmöglichkeiten einschränken oder sogar eine Abwärtsspirale in Gang setzen.

Einzelne **Kommunen sind immer weniger in der Lage**, im Rahmen der allgemeinen Daseinsvorsorge und bei der Regelung ihrer örtlichen Angelegenheiten (Art. 28 GG) **auch für eine ausreichende bzw. strukturell steigende Finanzierung ihrer Kultureinrichtungen aufzukommen.**

Die meisten Bundesländer regeln den Lastenausgleich nach Kriterien der öffentlichen Raumordnung (zum Beispiel Einordnung von Städten mit unterschiedlicher Größe und Funktionalität als sogenannte Ober-, Mittel- oder Unterzentren). Dieser wird über sogenannte Vorwegabzüge im Rahmen der Gemeindefinanzierungs- oder Finanzausgleichsgesetze geregelt. In den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen gelten jeweils besondere Regelungen. Mit dem Kulturraumgesetz ist das auch im Freistaat Sachsen der Fall.

3.5. Mischfinanzierungen und -trägerschaften

Die Bandbreite der Finanzierungsstrukturen zwischen Ländern und Kommunen ist so vielfältig wie die Orchesterlandschaft selbst. Die Landeshauptstadt München zum Beispiel bestreitet den Etat der Münchner Philharmoniker zu mehr als 99 Prozent, der Freistaat Bayern finanziert weniger als 1 Prozent. Demgegenüber werden die ebenfalls in München ansässigen Staatsorchester und -theater (Bayerische Staatsoper und Staatsorchester, Staatstheater am Gärtnerplatz und Orchester) vollständig vom Freistaat finanziert.

In Nordrhein-Westfalen gibt es überhaupt keine Staatsorchester bzw. -theater mit überwiegender Landesfinanzierung. Die Landesbeteiligung für die Kulturfinanzierung ist traditionell gering, sodass die Hauptlasten bei den Kommunen liegen. Oft sind die Finanzierungsquellen noch weiter diversifiziert, vor allem wenn mehrere Kommunen Beiträge leisten wie zum Beispiel Landkreise und Städte beim Schleswig-Holsteinischen Landestheater und Sinfonieorchester, Kulturräume (Freistaat Sachsen) oder Regional- bzw. Landschafts- oder Zweckverbände.

Bei gemischten Trägerschaften tragen mehrere, in der Regel juristische Personen des öffentlichen Rechts (vor allem Kommunen), ein Orchester oder Theater als Gesellschafter einer GmbH, Mitglieder eines Zweckverbands oder eingetragenen Vereins.

Mischfinanzierungen und gemischte Trägerschaften verteilen sinnvollerweise Lasten auf mehrere Schultern. Es besteht aber auch die Gefahr eines Dominoeffekts: Wenn ein öffentlicher Träger seine Zahlungen absenkt, sich in kommunaler Haushaltsnotlage befindet oder sogar gänzlich aus der Trägerschaft und Finanzierung aussteigt, kann dies ein Anstoß für

andere sein, dem Beispiel zu folgen. Dadurch gerät das gesamte Finanzierungsmodell des Orchesters oder Theaters aus dem Lot. Auch das im Jahr 1994 im Freistaat Sachsen geschaffene Kulturraumgesetz, welches alle Landkreise und Gemeinden über eine Umlage in sogenannte Kulturräumen in die Finanzierung einbezieht, hat sich nicht als *das* ideale Modell bewährt. Immerhin wurde hiermit aber ein wichtiger Schritt vollzogen, die Kulturförderung auf breitere Schultern als nur die der Sitzgemeinden zu verteilen (Stichwort Umlandfinanzierung). Dieser Effekt wäre aber auch über leichte Veränderungen in den bereits bestehenden Finanzausgleichs- oder Gemeindefinanzierungsgesetzen der Länder durch die Stärkung der Sitzgemeinden zu erzielen.

Im Rahmen des Solidarpakts II erhalten die neuen Bundesländer und Berlin in den Jahren 2004 bis 2019 vom Bund zusätzliche Finanzmittel in Höhe von rund 156 Milliarden Euro. Davon werden rund 105 Milliarden Euro über den Länderfinanzausgleich bereitgestellt und müssen für den Abbau teilungsbedingter Sonderlasten eingesetzt werden, also zur Schließung der Infrastrukturlücke und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft. Weitere rund 51 Milliarden Euro sind sonstige Bundeszuweisungen. Über ihre Verwendung entscheiden Bund und Länder gemeinsam. Vor dem Hintergrund des Auslaufens des Solidarpakts II in den neuen Bundesländern im Jahr 2019 und dem Inkrafttreten der Schuldenbremse spätestens ab 2020 ist die Diskussion um gesetzliche Regelungen der Kulturförderung in verschiedenen Bundesländern auf die politische Tagesordnung gekommen. In Nordrhein-Westfalen wurde im Dezember 2014 das *Kulturförderungsgesetz NRW* (Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen) beschlossen.

In der Vergangenheit haben die Orchester- und Theaterträger auf den inflationsbedingt steigenden Kostendruck entweder *positiv* durch Erhöhung der Finanzaufwendungen oder *negativ* durch Personalabbau, Abschluss von Haustarifverträgen oder auch Rechtsformänderungen reagiert. Die zuletzt genannten Maßnahmen stehen einer dauerhaften Zukunftssicherung der Einrichtungen naturgemäß entgegen.

Eine Stabilisierung und nachhaltige Zukunftssicherung der Orchester und Theater muss auf jeden Fall bei einer Verbesserung der kommunalen Finanzsituation ansetzen.

4. Strukturelle Probleme der öffentlichen Orchester- und Theaterfinanzierung

4.1. Disproportionale Personalkostendynamik

Orchester und Theater sind extrem personalintensive Betriebe. Das Jahresbudget enthält einen strukturell bedingten Personalkostenanteil von ca. 85 bis 90 Prozent und nur zehn bis 15 Prozent Sachkosten. Demgegenüber betrug der Anteil der Personalkosten aller Kommunalhaushalte nach Angaben des Deutschen Städtetags im Jahr 2016 nur 25,2 Prozent (Gemeindefinanzbericht 2016, erschienen am 29.10.2016, Seite 12).

Aus diesen strukturell bedingten Unterschieden der Orchester- und Theaterhaushalte gegenüber denen der Kommunen und Länder ergibt sich eine drastisch verzerrte, disproportionale Dynamik bei Personalkostensteigerungen bzw. öffentlichen Haushaltseinschnitten. Dieses Problem ist seit den 1930er Jahren bekannt.

Das Phänomen der disproportionalen Personalkostendynamik bei professionellen, öffentlich finanzierten Orchestern und Theatern ist bis heute ungelöst und stellt weiterhin die eigentliche strukturelle Kernursache für die Budgetprobleme vieler öffentlich getragener Orchester und Theater dar.

Verschärft wirkt dieses Phänomen bei jenen Orchestern und Theatern, die nicht als Regie- oder Landesbetriebe unmittelbar in die öffentlichen Haushalte eingebunden sind, sondern die in privatisierter Rechtsform (vor allem als GmbH) lediglich Zuwendungsempfänger sind. Das ist inzwischen bei rund 50 Prozent der Einrichtungen der Fall.

4.2. Baumolsche Kostenkrankheit

Im Jahr 1966 beschrieben die amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler William J. Baumol und William G. Bowen in ihrem Buch *Performing Arts: The Economic Dilemma* ein Grundproblem, das seither als *Baumolsche Kostenkrankheit* bezeichnet wird.

Stark vereinfacht formuliert: Um eine Beethoven-Sinfonie partiturgerecht aufzuführen, werden heute ebenso viele Orchestermitglieder benötigt wie zu ihrer Entstehungszeit um das Jahr 1800. Die Zahl des benötigten Personals zur Erstellung des „Produkts“ Sinfonie ist in mehr

als 200 Jahren konstant geblieben. Aber die Lohnkosten sind inflationsbedingt ständig gestiegen. Betrachtet man demgegenüber das produzierende Gewerbe, zum Beispiel die Automobilindustrie, ist die Produktivität bei immer geringerem Personaleinsatz durch technische Rationalisierung ständig weiter gestiegen. Das heißt, die Lohnstückkosten blieben stabil bzw. sanken.

Systemimmanent im Theater-, vor allem aber im Orchesterbereich, ist die Tatsache, dass die **Produktivität der künstlerischen Betriebe** im Vergleich zur gewerblichen Wirtschaft **nicht beliebig steigerungsfähig** ist (*Baumolsche Kostenkrankheit*).

4.3. Motivationskiller Fehlbedarfsfinanzierung

Ist ein Orchester oder Theater nicht als Regie- oder Eigenbetrieb unmittelbar in die öffentliche Verwaltung bzw. in den öffentlichen Haushalt integriert, erfolgt die Zuwendung öffentlicher Mittel in der Regel durch eine institutionelle Förderung. Dies geschieht in Form eines Zuwendungsbescheids; bisher nur ausnahmsweise durch einen mehrjährigen öffentlich-rechtlichen Zuwendungsvertrag.

Noch immer verbreitet ist die sogenannte Fehlbedarfsfinanzierung. Dabei wird dem Orchester jener Betrag aus dem öffentlichen Haushalt zugewendet, der die Lücke zwischen anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben und Eigenmitteln sowie sonstigen Einnahmen schließt. Das Kernproblem dabei ist: Einsparungen des Orchesters oder Mehreinnahmen führen jeweils zur Rückzahlung bzw. Anrechnung der Zuwendung und einer entsprechenden Absenkung im folgenden Jahr. Künstlerischer und damit in der Regel auch wirtschaftlicher Erfolg werden durch das System also quasi bestraft statt belohnt. Warum sollte sich der Zuwendungsempfänger dann um Mehreinnahmen, Drittmittel oder den Aufbau von Rücklagen bemühen, wenn derartige Aktivitäten vom geltenden Haushaltsrecht nicht angemessen gewürdigt werden?

Die **Fehlbedarfsfinanzierung** des öffentlichen Haushaltsrechts **behindert** bei Orchestern und Theatern **wirtschaftlich sinnvolle Innovationen und entsprechende Kreativität**.

Diese Konstellation ist zwar nicht mehr der allgemeine Regelfall, bleibt aber eine weitere wesentliche Ursache für unzureichend adaptierte Finanzierungsstrukturen und für Haushaltsprobleme von Orchestern und Theatern.

Stetige **Einnahmesteigerungen** sind vom Ansatz her erstrebenswert und richtig, lösen die grundsätzlichen strukturellen Probleme aber nicht dauerhaft. Die durchschnittlichen Eigeneinnahmen der Orchester und Theater lagen bei rund 18,2 Prozent ihres Etats (Theaterstatistik des Deutschen Bühnenvereins 2014/2015). Das bedeutet im Umkehrschluss, dass durchschnittlich 81 Prozent der Orchester- bzw. Theateretats aus öffentlichen Haushalten finanziert werden.

Wenn ein Orchester bei einem Personalkostenanteil von rund 85 Prozent eine inflationsbedingte Lohnsteigerung von zwei oder drei Prozent aus eigener Kraft ausgleichen wollte, müsste es sein Einspielergebnis dauerhaft um zehn bis 15 Prozent verbessern.

Da die Kartenpreise für eigene Konzerte und die Honorarforderungen des Orchesters gegenüber Konzertveranstaltern nicht beliebig zu erhöhen sind, ist die Steigerung der Eigeneinnahmen nicht geeignet, inflationsbedingte Personalkostensteigerungen aufzufangen.

Orchester und Theater können angesichts ihrer besonderen Personalstruktur **inflationsbedingte Kostensteigerungen nicht** durch eigene Einnahmenerhöhungen **ausgleichen**. Öffentliche Zuwendungs- und Finanzierungsverträge müssen daher eine **angemessene Tarifvorsorge** enthalten.

5. Prognose zur Entwicklung und Finanzierung des öffentlichen Musik- und Konzertlebens

Prognosen zur Zukunft des öffentlichen Musik- und Konzertlebens und zur öffentlichen Kulturfinanzierung sagen unter anderem voraus, dass vor allem Orchester, Konzerthäuser, Festivals und Museen mit Alleinstellungsmerkmalen in prosperierenden Großstädten, Metropolregionen und touristischen Anziehungspunkten sich positiv entwickeln sowie mehr Aufmerksamkeit und finanzielle Mittel auf sich ziehen werden. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass der Bestand von Kulturinstitutionen ohne Alleinstellungsmerkmal in Städten und Regionen, die die Bedeutung der Kultur für ihre zukünftige Entwicklung nicht erkennen und nicht entsprechend reagieren, gefährdet sein könnte.

Der Legitimationsdruck für den Erhalt öffentlicher Haushaltsmittel und für ihre Höhe ist für viele Orchester- und Theater in den vergangenen Jahren größer geworden. Jenseits der beschriebenen strukturellen Rahmenbedingungen ist ein gesellschaftlicher Grundkonsens zur Notwendigkeit einer auskömmlichen öffentlichen Finanzierung von Orchestern und Theatern nicht mehr durchgängig gegeben. Hieß es in den 1990er Jahren noch *Theater muss sein!*, ist heute mitunter zu hören *Muss Theater wirklich sein?*. Kultur wird zwar allgemein von fast allen

politischen Parteien als Basis des gesellschaftlichen Zusammenlebens anerkannt. In zunehmendem Maß jedoch wird in den Kulturverwaltungen der Umfang einer auskömmlichen Finanzierung von Orchestern und Theatern in Frage gestellt. Das gilt auch für die politischen Entscheidungsgremien wie Landtage und Kommunalparlamente.

Die Bevölkerungsstruktur in ländlichen und strukturschwachen Gebieten wird sich durch Abwanderung (Binnenmigration) und allgemein durch eine strukturelle Alterung der Menschen weiter verändern, wenn keine Zuwanderung in größerem Stil erfolgen würde. Dieser Prozess bleibt zu beobachten.

In ganz Europa konstatieren Experten die Migration großer Teile der Bevölkerung vom Land in die Stadt und entwickeln Gegenstrategien. In Deutschland kommt dieses Wissen nur zögerlich bei den politischen Entscheidern an. Forscher kommen zum Beispiel zu dem Ergebnis, dass die Attraktivität einer Region oder Stadt neben der Bedeutung ihrer Funktionseliten vor allem vom Gleichgewicht folgender drei Faktoren abhängt: der Stärkung der kulturellen und Umweltressourcen, des Gemeinschaftsgefühls sowie der ökonomischen Ressourcen. Erfolg beruht also auf einem Zusammenspiel von weichen *und* harten Standortfaktoren. Deshalb verspricht die Vorrangstellung der Wirtschaft gegenüber Kunst und Kultur langfristig keinen Erfolg. Mitentscheidend für die besondere urbane Qualität zum Beispiel von Görlitz, Weimar oder Meiningen sind die eigenen Orchester und Musiktheater, Museen und Bibliotheken sowie andere kulturelle Einrichtungen. Daraus folgt, dass Sparen bei Orchestern und Theatern der falsche Weg ist. Vielmehr machen steigende Kulturinvestitionen eine Region attraktiver und bewegen gerade junge Menschen zum Bleiben.

Orchester und Theater müssen auch **selbst langfristige Strategien entwickeln** und geeignete Maßnahmen ergreifen, um ihre Relevanz und Existenzberechtigung in ihrem Umfeld noch stärker und immer wieder neu unter Beweis zu stellen. Dieser Prozess bedarf **konkreter Zielvorstellungen und verlässlicher Rahmenbedingungen von Seiten der öffentlichen Hand.**

6. Forderungen für die Sicherung der Infrastruktur und der öffentlichen Finanzierung der Orchester und Theater

- Die öffentliche Finanzierung von Orchestern und Theatern muss auf **Langfristigkeit, Nachhaltigkeit, Wertschätzung und Vertrauen** angelegt sein und von entsprechender politischer Verantwortung getragen werden.
- In der Praxis muss der Betrieb eines überwiegend öffentlich getragenen bzw. finanzierten Orchesters, Konzerthauses, Stadttheaters oder Musiktheaters auf einem konkreten, demokratisch legitimierten kulturpolitischen **Handlungsauftrag** beruhen:
 - Was soll die Einrichtung für wen konkret leisten (Mission/Leitbild)?
 - Wie und in welche Richtung soll sie sich weiterentwickeln? Wo soll sie dabei in fünf Jahren stehen?
 - Welche personellen, inhaltlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen werden dafür in Aussicht gestellt bzw. rechtlich verbindlich zugesagt?
- Die öffentlichen Träger bzw. Zuwendungsgeber für Orchester und Theater, also Bund, Länder und Kommunen, sind aufgefordert, im Rahmen der **Neuordnung der öffentlichen Finanzausgleichssysteme** (Bund – Länder, Länder – Kommunen) die Bedingungen so zu gestalten, dass vor allem die Kommunen, die Orchester und Theater tragen, unabhängig von der konkreten Rechts- und Organisationsform **wieder in die Lage versetzt werden, ihre Einrichtungen in Zukunft auskömmlich finanzieren zu können**. Dazu gehört auch eine angemessene Tarifvorsorge.
- Orchester und Theater sind Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Daher müssen sie **konjunkturunabhängig** finanziert werden.
- Die Bundesländer sind aufgefordert zu prüfen, wie weit sie durch bislang in der Regel gemiedene **Trägerschaftsübernahmen oder -beteiligungen** mehr Verantwortung für die Orchester und Theater übernehmen können.
- Die **Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Zuwendungstiftung** hat sich in den vergangenen Jahren an einzelnen Standorten als stabilisierende und nachhaltig wirtschaftende Einheit bewährt (zum Beispiel Berliner Philharmoniker, Stiftung *Oper in Berlin*, Stiftung Bamberger Symphoniker), da der Kulturauftrag im Stiftungsgeschäft (Gesetz, Erlass) langfristig fixiert und von tagespolitischen Strömungen unabhängig ist.

Außerdem kann ihre öffentliche Finanzierung über mehrere, in der Regel fünf Haushaltsjahre hinweg verbindlich gesteuert werden. Mitunter hat sich auch die **Rechtsform der Anstalt öffentlichen Rechts** als praktikabel erwiesen.

- Die öffentlichen Träger sind aufgefordert zu prüfen, inwieweit eine **ergänzende Stabilisierung und Verstetigung der Kulturförderung** durch die Übertragung von Nießbrauchrechten an den Erträgen örtlicher Energie-, Gas- und Wasserversorgungsunternehmen, ähnlicher Genussrechte oder aus Lottomitteln erfolgen kann.
- Die finanziell verbindliche, organisatorische **Einbeziehung der Umlandgemeinden** von Kommunen, die Orchester und Theater tragen, muss geregelt werden, zum Beispiel nach dem Vorbild von öffentlich-rechtlichen Zweckverbänden, über kommunale Umlagen oder über eine Neuordnung der raumordnungsbezogenen besonderen Finanzzuweisungen im jeweiligen Landesrecht (etwa Oberzentrum als Orchester- bzw. Theaterstandort).
- Eine auskömmliche Finanzierung setzt technisch voraus, dass **Zuwendungen** der öffentlichen Hand für den Kulturbereich und speziell für Orchester sowie Theater **zweckgebunden** eingesetzt und nicht mit Zuwendungen für andere öffentliche Aufgaben aufgerechnet werden. Das heißt konkret, dass die in der Vergangenheit vielfach diskutierte Abgrenzung von sogenannten Pflicht- und freiwilligen Aufgaben neu bewertet werden muss. Denkbar wäre, im jeweiligen öffentlichen Haushalt einen insgesamt auskömmlichen Mindestansatz für die Kulturfinanzierung festzuschreiben.
- Das Zusammenspiel der drei Säulen von öffentlicher Finanzierung, privater Finanzierung und Eigenerwirtschaftung muss rechtlich so gestaltet werden, dass **wirtschaftliche Anstrengungen und finanzielle Erfolge von Orchestern und Theatern zusätzlich belohnt** und nicht bestraft werden.
- Die öffentliche Hand muss neben ihrer Verantwortung für die Grundfinanzierung von Kultureinrichtungen auch für die **Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen** sorgen und so den Kultureinrichtungen helfen, ihre Aufgaben zu erfüllen. Sie soll die **Gründung lokaler Netzwerke** im Umfeld der örtlichen Wirtschaft, von Vereinen und von Verbänden fördern.