

Bernd Wagner

# Kulturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

## » Die bundesrepublikanische Kulturlandschaft

Das bundesrepublikanische Kultursystem besteht aus drei großen Bereichen: den öffentlich getragenen und öffentlich finanzierten Kultureinrichtungen, den privatwirtschaftlichen Kultur- und Kunstangeboten, v. a. in der Musik und der Bildenden Kunst, und den gerade in den letzten drei Jahrzehnten stark gewachsenen Angeboten der frei-gemeinnützigen Träger, vom Musikschulverein über das privat getragene Heimatmuseum bis zu den vielfältigen freien soziokulturellen Aktivitäten und Einrichtungen.

Im Lauf der Zeit hat sich auch ein Fördersystem herausgebildet, das dieser Struktur entspricht: Die große Mehrzahl der traditionellen Kultur- und Bildungseinrichtungen von Theatern über Museen bis zu den Volkshochschulen wird von der öffentlichen Hand finanziert. Der frei-gemeinnützige Bereich ist ebenfalls zu unterschiedlichen Anteilen über Beihilfen und Projektmitteln von der öffentlichen Hand mitfinanziert. Er kann aber nur bestehen und sich weiter entwickeln durch ein ganzes System von weiteren Finanzierungsformen, die von der freiwilligen ehrenamtlichen Mitarbeit über die Eigenerwirtschaftung beträchtlicher Kostenanteile bis zu neuen Kooperations- und Trägermodellen reichen. Die öffentlichen Fördermittel für Kultureinrichtungen in kommunaler bzw. staatlicher und in frei-gemeinnütziger Trägerschaft werden in wachsendem Maß durch Formen privater Kulturförderung wie Mäzenatentum, Sponsoring und private Stiftungszuwendungen sowie Private-Public-Partnership-Modelle ergänzt.

Die privatwirtschaftlich betriebenen Kulturangebote als dritte Säule der bundesrepublikanischen Kulturlandschaft finanzieren sich weitgehend über den Markt.

## » Der kooperative Föderalismus

Kennzeichen des politisch-administrativen Kultursystems in Deutschland im Unterschied zu zahlreichen anderen Ländern ist ein ausgeprägter Kulturföderalismus. Dieser hat, da Deutschland bis 1871 aus vielen selbstständigen Feudalstaaten und freien Reichsstädten bestand, die eine eigene Kulturpolitik betrieben und eine Fülle von Kultureinrichtungen geschaffen hatten, eine lange Tradition. Das Deutsche Reich, die Weimarer Republik und die Bundesrepublik Deutschland knüpften jeweils daran an und übertrugen mit einigen Ausnahmen wie der Zuständigkeit der zentralstaatlichen Ebene für die kulturelle Außenpolitik und zentraler ordnungspolitischer Regelungen sowie einiger kleiner Förderaufgaben die öffentliche Verantwortung für die Kultur- und Kunstförderung auf die Länder und die Kommunen.

So liegen auch entsprechend der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland die staatlichen Aufgaben und Kompetenzen für die Kulturpolitik bei den Ländern, soweit das Grundgesetz keine anderen Regelungen enthält (Artikel 30). Deshalb werden die Zuständigkeiten für kulturelle Angelegenheiten gemeinsam mit der für das Schul- und Hochschulwesen mit dem Begriff der „Kulturhoheit“ oder „vorrangigen Kulturkompetenz“ der Länder bezeichnet. Städte und Landkreise haben abgeleitet aus Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz („Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen eigener Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“) einen eigenständigen Kulturauftrag, der in den meisten Landes-

verfassungen ausführlicher formuliert ist. Bund, Länder und Gemeinden bilden so ein dreigliedriges System öffentlicher Kulturpolitik.

Die politische und fachliche Verantwortung liegt auf allen drei Ebenen dieses Systems in den Händen von Parlamenten mit entsprechenden Ausschüssen und bei den jeweiligen Verwaltungen mit ihren Fachabteilungen. Dabei ist der Zuschnitt dieser Ressorts unterschiedlich. Auf der Länderebene sind die Kulturaufgaben in der Regel den Kultus-, Kultur- oder Wissenschaftsministerien zugeordnet und in den Städten den Kulturdezernaten. Die Bundesregierung hat erstmalig im Jahr 1998 das Amt des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien eingerichtet und damit auf Bundesebene einen zentralen Ansprechpartner für Kultur geschaffen. Seit dieser Zeit gibt es auch wieder einen entsprechenden Ausschuss im Bundestag. Gleichzeitig sind aber auch andere Bundesministerien mit Kultur befasst, wie das Familien- und Jugendministerium (kulturelle Jugendbildung), ebenso die Fachministerien für die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen wie das Justizministerium (Urheberrecht u. a.) oder das Arbeitsministerium (Künstlersozialversicherungsgesetz).

## » Die rechtlichen Grundlagen

---

Die rechtlichen Grundlagen der Kulturpolitik bestehen aus einer Vielzahl verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Bestimmungen. Hierzu gehören das Grundgesetz und die Länderverfassungen, die Gemeinde- und Landkreisordnungen und die wenigen Kulturfachgesetze auf Landesebene wie zum Denkmalschutz oder zur Weiterbildung sowie Bundesgesetze wie das Urheberrecht, das Filmförderungs- und das Künstlersozialversicherungsgesetz. Hinzu kommen einzelne sich auf kulturelle Belange beziehende Bestimmungen etwa im Bundesbau-, Raumordnungs- oder Bundesvertriebenengesetz (§ 96). Die kulturelevanten Passagen im „Grundgesetz“ und in den Länderverfassungen enthalten Aussagen zu den Grundrechten beziehungsweise Staatszielbestimmungen und Regelungen von Kompetenzverteilungen. Artikel 5 Abs. 3 Satz 1 GG: „Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei“ ist nach dem Bundesverfassungsgericht nicht nur ein negatives Schutzrecht, sondern auch Ausdruck einer Staatszielbestimmung der Bundesrepublik als „Kulturstaat“ und begründet die Verpflichtung staatlicher Kulturförderung, was in Artikel 35 des Einigungsvertrages von 1990 auch explizit bestätigt wurde. In verschiedenen Länderverfassungen ist die Kulturstaatsbestimmung und die Pflicht zur Kulturförderung ausdrücklich formuliert.

Bezogen auf die Kompetenzverteilung ist im Grundgesetz festgelegt, dass „die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. (Art. 30) Diese Grundlage für die „Kulturhoheit der Länder“ wird eingeschränkt durch die Zuständigkeit des Bundes für die Auswärtige Kulturpolitik, das Verlags- und Urheberrecht, die allgemeinen Rechtsverhältnisse für Presse und Film und für den „Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung“. Darüber hinaus wurden vom Bund im Lauf der Zeit eine Reihe von konkreten Aktivitäten im Bereich der Kulturförderung, wie mit der im März 2002 gegründeten Kulturstiftung des Bundes, wahrgenommen, wobei er sich auf Urteile des Bundesverfassungsgerichts mit Hinweisen auf „überwiegendes Interesse des Bundes“ und davon abgeleitete „gesamtdesche Aufgaben“ und „nationale Repräsentanz“ bezieht. Dabei ist der Bund – von Ausnahmen wie bei der Hauptstadtförderung abgesehen – in der Regel nur im Zusammenwirken mit einem oder mehreren Ländern bzw. einer Kommune tätig. Durch den Einigungsvertrag gehört die vorübergehende Förderung der Einheit auf kulturellem Gebiet zu den Aufgaben des Bundes.

Die Kulturkompetenz der Länder ist durch die definierten Aufgaben des Bundes und die übertragenen Aufgaben an die Gemeinden im Rahmen der „gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie“ (Art. 28 Abs. 2 GG) sowie deren Verpflichtung zur Pflege und Förderung der Kultur in vielen Landesverfassungen begrenzt. Über die verfassungsrechtlichen Rahmenbestimmungen hinaus gibt es auf Länderebene noch einige wenige Einzelgesetze, in denen die Regelungen für spezielle Sparten genauer festgelegt sind.

Von den 7,96 Milliarden € öffentliche Kulturausgaben (ohne Mittel für die auswärtige Kulturpolitik) im Jahr 2003 wurden 3,84 Milliarden €, das sind 48,3 Prozent, von den Gemeinden finanziert; 3,4 Milliarden €, gleich 42,8 Prozent, von den Ländern einschließlich der drei Stadtstaaten sowie 711 Millionen €, das sind 8,9 Prozent, vom Bund. Davon gingen etwas mehr als ein Drittel an die Theater- und Musikpflege. Die Bibliotheken und Museen erhielten jeweils 16 Prozent der öffentlichen Kulturaufwendung, die Erwachsenenbildung drei und die Kunsthochschulen fünf Prozent. Die sonstigen Kulturausgaben beliefen sich auf 1,785 Milliarden € oder rund 22 Prozent. (Angaben nach M. Söndermann: Öffentliche Musikausgaben, in: Musik-Almanach 2007/2008, hrsg. v. Deutschen Musikrat, Regensburg 2006.)

## » Koordinationsgremien

---

Auf den verschiedenen kulturpolitischen Handlungsebenen gibt es jeweils koordinierende, beratende und meinungsbildende Gremien und Foren. Das Zusammenwirken der Länder wird durch die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK) gewährleistet. Die kulturellen Angelegenheiten im engeren Sinne werden durch eine Fachabteilung in der KMK sowie in einem Kulturausschuss bearbeitet, dem die Kulturabteilungsleiter der einzelnen Kulturministerien angehören.

Eine ähnliche Struktur existiert auch auf der kommunalen Ebene. Hier werden von den kommunalen Spitzenverbänden Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund und Deutscher Landkreistag Kulturthemen von überregionaler Bedeutung auf Landes- und Bundesebene in ihren Fachreferaten und Kulturausschüssen beraten und als Empfehlungen an die kommunalen Gebietskörperschaften weitergeben.

Zwischen den einzelnen Politikebenen gibt es kein offizielles Gremium der Koordination kulturpolitischer Aktionen, Programme und Maßnahmen, sondern lediglich verschiedene Formen des Meinungs austausches und der gegenseitigen Teilnahme an Fachsitzungen, z. B. zwischen der Kultusministerkonferenz und dem Bundesbeauftragten für Angelegenheiten der Kultur und der Medien. Die kulturpolitische Abstimmung zwischen den Ländern und Kommunen ist unterschiedlich geregelt.

## » Vereine und Verbände als wichtige Akteure des Kultursystems

---

Öffentliche Kulturpolitik in Deutschland ist nicht nur geprägt durch das politisch-administrative System der Verantwortlichkeiten auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen, sondern auch durch die vielfältigen Beziehungen mit den kulturellen Akteuren und gesellschaftlichen Zusammenschlüssen. Diese bilden ein vielgestaltiges Netzwerk der Vereine, Verbände und Stiftungen.

Viele der Akteure im Kulturbereich wie Künstlerinnen und Künstler, Kulturvermittler und andere kulturelle Berufsgruppen, Beschäftigte, Verantwortliche und Träger von Kultureinrichtungen haben sich in Vereinen und Verbänden zur besseren Artikulation und Umsetzung ihrer Interessen und Bedürfnisse zusammengeschlossen. Diese Vereins- und Verbandsstruktur reicht bis ins 18. Jahrhundert zurück und stand am Beginn der Herausbildung der bürgerlich-demokratischen Kulturlandschaft in Deutschland.

Vereine und Verbände lassen sich holzschnittartig dadurch unterscheiden, dass Vereine Bedürfnisse und Verbände Interessen organisieren. Im Gesangsverein schließen sich diejenigen zusammen, die gemeinsam singen wollen. Ziel des Verbandes deutscher Musikschulen ist die Vertretung der Interessen der Musikschulen in der Öffentlichkeit und vor allem gegenüber der Politik. Deswegen sind Vereine in der Regel auf die lokale oder regionale Ebene bezogen und Verbände agieren mehrheitlich überregional und national.

Verbände (häufig haben sie die Rechtsform von Vereinen) bestehen in der Regel aus Zusammenschlüssen von natürlichen Personen, Einrichtungen oder Vereinen und untergliedern sich meist in Landesverbände, die sich zu einem Bundesverband zusammengeschlossen haben. Sie sind vor allem Interessens- und Lobbyorgane

für die jeweilige Akteursgruppe oder Einrichtung und nehmen als solche am (kultur-)politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess teil. Oft sind sie selbst Träger von Kulturangeboten oder -einrichtungen, von Wettbewerben und Veranstaltungen. Teilweise arbeiten sie eng mit staatlichen und kommunalen Stellen als Partner bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, vor allem im Bereich der Förderung, zusammen.

Dabei vermitteln sie als „intermediäre Instanzen“ zwischen öffentlicher Hand und Zuwendungsempfängern. Hierzu gehören beispielsweise selbstverwaltete Fonds, die Mittelvergabe über Verbände oder die Einrichtung von Jurys und Beiräten zur Entscheidungsfindung über die Förderung.

Vereine, Verbände und die neuen intermediären Vergabe- und Koordinationsformen zählen mit den nicht-staatlichen Stiftungen und anderen Non-Profit-Organisationen zum dritten Sektor, der zwischen Markt und Staat eine gesellschaftliche Zwischeninstanz bildet. Der staatsferne und nicht marktbezogene dritte Sektor bildet nicht nur ein Feld gesellschaftlicher Tätigkeiten, sondern umfasst gleichzeitig auch die Möglichkeit neuer ordnungspolitischer Verfahren und Steuerungsformen jenseits von Markt und Staat.

In der Regel sind die Verbände spartenspezifisch organisiert und innerhalb der jeweiligen Kultursparten als Fachverbände für unterschiedliche Akteursgruppen und Einrichtungstypen. Dabei sind innerhalb einer Sparte vielfach verschiedene Verbände mit sehr unterschiedlichen Interessen aktiv, die in einigen Fällen – wie beispielsweise am Theater – sich auch als Tarifpartner gegenüberstehen, etwa der Deutsche Bühnenverein – Bundesverband Deutscher Theater (DBV) und die Genossenschaft Deutscher Bühnenangehöriger (GDBA).

Neben den sparten-, berufsgruppen- und einrichtungs- bzw. medienspezifischen Verbänden gibt es auch einige übergreifende Verbände wie die Kulturpolitische Gesellschaft als Zusammenschluss von kulturpolitisch interessierten und engagierten Menschen und Institutionen mit dem Ziel der Diskussion einer demokratischen Kulturpolitik.

Die Mehrzahl der im Kulturbereich aktiven Verbände sind im Deutschen Kulturrat zusammengeschlossen. 213 Bundesverbände sind hier organisiert, untergliedert in die acht Sektionen Deutscher Musikrat, Rat für darstellende Künste, Deutsche Literaturkonferenz, Kunstrat, Rat für Baukultur, Sektion Design, Sektion Film und Medien und Rat für Soziokultur und kulturelle Bildung. Er ist die Dachorganisation für die meisten Kulturverbände und wird von einem Sprecherrat und einer jährlichen Delegiertenversammlung geleitet.

Stand: 20. Juni 2007