

Vom ‚paternalistischen Kulturstaat‘ zur kooperativen Gestaltung des gesellschaftlichen Kulturlebens durch Kulturpolitik und Kulturmanagement¹

BIRGIT MANDEL

1. Einführung

Das Verhältnis von Kulturpolitik und Kulturmanagement scheint einfach und klar zu sein:

Kulturpolitik entscheidet über die inhaltliche Ausrichtung, setzt die normativen Ziele. Kulturmanagement hat lediglich Auskünfte darüber zu geben, wie die Ziele der Kulturpolitik bestmöglich umgesetzt werden, d.h. wie kulturbetriebliche Prozesse optimiert werden können. [...] Wer sein Auto in die Werkstatt bringt, um es für die Urlaubsreise fit zu machen, erwartet von dem Mechaniker auch nicht, dass dieser ihm noch die schönsten Urlaubsziele mitliefert. Wohin die Reise geht, muss also die Kulturpolitik bestimmen, dafür ist der Manager nicht zuständig. (KLEIN 2008: 65f.)

Kulturpolitik und Kulturmanagement stünden dieser Aussage zufolge in einem ausschließlich hierarchischen Verhältnis. Dem gegenüber wird hier die These vertreten, dass die Beziehungen zwischen Kulturpolitik und Kulturmanagement zum einen in den einzelnen Kultursektoren unterschiedlich ausgeprägt sind und zum anderen wesentlich durch das jeweilige Arrangement kulturpolitischer Steuerung strukturiert werden und damit auch einem Wandel unterliegen können. Hierarchische Steuerungsformen eines ‚paternalistischen Kulturstaates‘ erscheinen immer weniger geeignet, die gegenwärtigen Strukturprobleme des Kulturbereichs in Deutschland zu bearbeiten. Vieles spricht dafür, dass kooperative Steuerungsformen an Bedeutung gewinnen werden, in denen staatliche und verschiedene nicht-staatliche Akteure bei der Gestaltung des gesellschaftlichen Kulturangebots zusammenwirken. Kulturmanagement muss in solchen Arrangements kulturpolitischer Steuerung seine Verantwortung für das Gemeinwohl bewusst wahrnehmen.

In vorliegenden Publikationen zum Kulturmanagement werden die Beziehungen zur Kulturpolitik bislang nur am Rande thematisiert.

1 Hinweis aus politikwissenschaftlicher Sicht verdanke ich Dr. Richard Koch.

Kulturpolitik wird eher als öffentliche Verwaltung, denn als politische Instanz der Gestaltung des kulturellen Lebens betrachtet. Im Vordergrund der Kulturmanagementliteratur stehen administrative Fragen sowie Umsetzungsstrategien, die größtenteils in der Auseinandersetzung mit der betriebswirtschaftlichen Managementliteratur entwickelt werden. Umgekehrt werden in der Literatur zur Kulturpolitik die Aufgaben von Kulturmanagement nur am Rande thematisiert und wenn, dann häufig kritisch als Auslöser einer Ökonomisierung des Kulturbereichs. Theoretische Reflexionen über das Verhältnis von Kulturpolitik und Kulturmanagement fehlen weitgehend.

Als einen Grund für die wechselseitige Ignoranz der wissenschaftlichen Disziplinen Kulturmanagement und Kulturpolitik vermutet Wagner (2010: 173) einen Mangel an theoretischer Auseinandersetzung in beiden Disziplinen. Hier trafen zwei neue, erkenntnistheoretisch kaum beleuchtete Disziplinen aufeinander, was eine wissenschaftlich fundierte Auseinandersetzung sehr erschwerte angesichts der vielen undefinierten Dimensionen.

Hinzu kommt sicherlich, dass es sowohl in der Kulturmanagementforschung wie auch in der Kulturpolitikforschung an fundierten empirischen Analysen mangelt. Im Vordergrund standen bislang in beiden Disziplinen entweder allgemeine, meist geisteswissenschaftlich orientierte Reflexionen über die Aufgaben von Kulturmanagement bzw. Kulturpolitik oder pragmatische Betrachtungen von Instrumenten und Problemlösungsansätzen.

2. Kulturpolitik in Deutschland – Status Quo

Die öffentliche Kulturfinanzierung in Deutschland beläuft sich auf ca. 8,5 Milliarden Euro, in absoluten Zahlen ist das mehr als in allen anderen Ländern der Welt, pro Kopf liegt Deutschland damit innerhalb Europas im vorderen Drittel, jedoch hinter den skandinavischen Ländern sowie Österreich und der Schweiz (COUNCIL OF EUROPE/ERICARTS 2009). Rund 90 % dieser Mittel sind für den Erhalt von Kunst- und Kulturinstitutionen fest gebunden. Die Besonderheit der Kulturförderpolitik in Deutschland besteht darin, dass sie seit den 1950er Jahren auf den Unterhalt einer lange Zeit expandierenden öffentlichen kulturellen Infrastruktur ausgerichtet ist.

In Deutschland werden Kulturformen tendenziell immer noch in E-Kultur und U-Kultur hierarchisiert. Staatliche Förderung erhalten fast

ausschließlich Hochkultur und Avantgardekultur. U-Kultur gilt als wenig relevant für das Gemeinwohl und damit als nicht förderungswürdig.

Eine wesentliche rechtliche Basis von Kulturpolitik in Deutschland ist zum einen der Kulturföderalismus (Art. 28 und 30 GG). Im Unterschied zu zentralistischen Staaten wie Frankreich ist für Deutschland eine kulturelle Regionalisierung kennzeichnend (KLEIN 2005: 71f.). Zum anderen wird durch das Grundgesetz (Art. 5 [3] GG) die Freiheit der Kunst garantiert. Beide Normen basieren auf der Erfahrung mit einer totalitären und zentralisierten Kulturpolitik im Nationalsozialismus. Aus der grundgesetzlichen Freiheitsgarantie für die Kunst leitet man zugleich die Verpflichtung zur Förderung von Kunst ab, denn nur indem man diese weitgehend von den Prinzipien des Marktes befreie, sei auch ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten. Auch wenn in einzelnen Landesverfassungen weitere Aufgaben öffentlicher Kulturförderpolitik genannt werden, so steht doch die Kunstfreiheitsgarantie als übergreifendes, allgemein anerkanntes Prinzip im Vordergrund. Dies hat auch dazu geführt, dass Kunst aus gesellschaftlichen Verpflichtungen und mehr noch, dass Kulturpolitik als Kunstpolitik häufig aus Begründungspflichten entlassen wurde. Kunstförderung gilt per se als wertvoll, ohne sich rechtfertigen zu müssen (SCHULZE 2000: 513). Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Krise der öffentlichen Kulturfinanzierung muss man mit Fuchs (2010: 8) inzwischen auch von einer Krise der kulturpolitischen Begründungen sprechen. Kulturpolitik formuliert in der Regel hohe Wirkungserwartungen von Kunst in Bezug auf Identitäts- und Sinnstiftung, Demokratisierung sowie die Lösung von gesellschaftlichen Problemen etwa im Bereich von Bildung und Integration, ohne dass diese näher bestimmt und empirisch nachgewiesen würden. Allenfalls Umwegrentabilitäten der Kulturförderung in Form von Imagegewinn, Standortaufwertung, Tourismus etc. werden häufiger statistisch ermittelt und als Legitimationsgrundlage herangezogen.

Über die Aushandlungsprozesse in der Kulturpolitik lassen sich angesichts des geringen empirischen Erkenntnisstands lediglich einige allgemeine Hypothesen formulieren:

Kulturpolitische Entscheidungsprozesse verlaufen häufig wenig transparent und deshalb für den interessierten Bürger schwer nachvollziehbar. Dies hat auch damit zu tun, dass Kulturpolitik in Deutschland nicht an öffentlich diskutierten, gesellschaftlich ausgehandelten Leitlinien orientiert ist. Trotz eines umfassenden gesellschaftlichen Wandels finden kaum öffentliche Debatten darüber statt, worin der Beitrag von Kunst und Kultur zur Begleitung dieses Wandels liegen könnte und

inwiefern Ziele, die in der Vergangenheit als erstrebenswert galten, heute noch gültig sind.

Der Einfluss der politischen Parteien auf die Formulierung von Zielen und Handlungsmaximen der Kulturpolitik ist eher gering. Die kulturpolitischen Programme der Parteien sind einander ähnlich. Kulturpolitik ist kaum verzahnt mit den Politikfeldern, für die Kultur Lösungsbeiträge liefern könnte wie etwa für die Bildungs-, Jugend-, Sozial- oder Wirtschaftspolitik. Auch wenn gerade in jüngerer Zeit immer wieder gefordert wird, dass die Ressorts hier zusammen arbeiten müssten, scheinen die bürokratischen Hindernisse für Kooperationen derzeit noch hoch zu sein. Förderentscheidungen werden teilweise vom Staat an externe Expertengremien delegiert, um Kunstfreiheit und Staatferne zu garantieren. Der Handlungsspielraum von Kulturpolitik ist dadurch stark eingengt, dass das verfügbare Budget durch die institutionelle Förderung weitgehend ausgeschöpft wird, wobei durch die tendenziell rückläufigen Kulturhaushalte bei gleichzeitig steigenden Kosten der Kulturinstitutionen durch Tarifabschlüsse, Inflation u. ä. die Situation weiter verschärft wird (KLEIN 2005: 90). Der Kulturpolitik gelang es in der Vergangenheit kaum, gegen die Bestandhaltungsinteressen der geförderten Kultureinrichtungen ihren Handlungsspielraum zu vergrößern. Die öffentliche Meinung zur Kulturpolitik, die maßgeblich vom gebildeten Bürgertum und dem (überregionalen) Feuilleton geprägt wird, fordert und befördert eine konservative, Hochkultureinrichtungen bewahrende Kulturpolitik. Auch wenn der Großteil der Bevölkerung an der öffentlichen Meinungsbildung zur Kulturpolitik nicht teilnimmt, zeigen Meinungsbefragungen, dass die Mehrheit der Bevölkerung diese Haltung stützt. „(Hoch-)Kultur ist wichtig, hat aber nichts mit meinem eigenen Leben zu tun“, so lässt sich die Haltung pointiert zusammenfassen (MANDEL 2006, 2009; ZENTRUM FÜR KULTURFORSCHUNG 2005). Eingriffe in die Landschaft der Kulturinstitutionen könnten deshalb für die jeweilige (Kommunal-)Regierung zu Legitimationsproblemen und für die sie tragenden politischen Parteien zu einer Beeinträchtigung der Wahlchancen führen. Angesichts der Bedeutung der öffentlichen und veröffentlichten Meinung für Kulturpolitiker wird der Medialisierbarkeit von Entscheidungen ein hoher Stellenwert eingeräumt, was Starkult und Symbolpolitik fördert.

3. Kulturmanagement in Deutschland - Status Quo

Kulturmanagement entwickelte sich in Deutschland als eigenständige Profession Anfang der 1990er Jahre, vor allem im Kontext des damals nach der deutschen Wiedervereinigung notwendigen Reformbedarfs der öffentlichen Kulturinstitutionen und der Kulturverwaltung. Kulturmanagement wurde insbesondere als Einsparinstrumentarium gesehen, um den Wegfall öffentlicher Gelder zu kompensieren und als Strategie zur Professionalisierung der Abläufe in öffentlichen Kulturbetrieben. Das Image von Kulturmanagement ist stark geprägt von seiner an Effizienzkriterien orientierten Rationalisierungsfunktion. Daraus haben sich bestimmte (Vor-)Urteile und implizite Glaubenssätze über Kulturmanagement herausgebildet, die bis heute die Diskurse über Kulturmanagement beeinflussen. Ein Glaubenssatz besteht darin, dass Kulturmanagement vor allem das Management der Künste vorwiegend im professionellen Kunstbetrieb beinhalte. Um den Vorwürfen entgegen zu wirken, Kulturmanagement führe zu einer Kommerzialisierung von Kunst und Kultur, betonen die (wissenschaftlichen) Protagonisten des Kulturmanagements immer wieder seine dienende Funktion. Kulturmanagement ermögliche die Rahmenbedingungen von Kunst und Kultur, habe sich aber aus allen inhaltlichen Fragen herauszuhalten, damit die Freiheit der Kunst nicht gefährdet würde, ebenso wie aus allen kulturpolitischen Fragen. Dabei bediene sich Kulturmanagement der in der Betriebswirtschaftslehre erprobten Managementverfahren, die für den Kultursektor leicht adaptiert, quasi entschärft würden. Fragen des Managements von privaten Kulturunternehmen wurden aufgrund des vermeintlich minderwertigen kommerziellen Kulturangebots bis vor kurzem in den öffentlichen Diskursen weitgehend ausgeblendet (MANDEL 2009).

Diese Annahmen konstituieren eine verengte Sichtweise auf Kulturmanagement, die weder die heutige Praxis zureichend beschreibt, noch zukünftigen Herausforderungen angemessen erscheint. Die Funktion von Kulturmanagement, so wird hier allgemein definiert, besteht darin, die Rahmenbedingungen künstlerischer und kultureller Produktion und Rezeption zu organisieren. Kulturmanagement wirkt damit aktiv und verantwortlich an der Gestaltung des gesellschaftlichen Kulturangebots in seinen vielfältigen Facetten mit. Dieser Funktionszuschreibung liegt ein breiter Begriff von Kulturmanagement zugrunde. Kulturmanagement hat, so die These, weder eine rein dienende Funktion gegenüber der Kunst, noch eine rein ausführende Funktion gegenüber der staatlichen Kulturpolitik. Kulturmanagement ist zum einen Bestand-

teil des arbeitsteiligen Prozesses kollektiver Kreativität, wobei der Grad der Einflussnahme auf die Produktion oder die Auswahl von Kunst in der Realität sehr unterschiedlich sein kann (MANDEL 2008: 44f.). Kulturmanagement ist zum anderen „praktische, realisierte Kulturpolitik“ (FUCHS 1999: 3), wenn es seine Handlungsspielräume bei der Gestaltung des Kulturangebots anhand eigener Ziele ausfüllt. Zudem kann der Wirkungskreis von Kulturmanagement nicht auf die Ebene des einzelnen Kulturbetriebs begrenzt werden, sondern erstreckt sich auch auf die Interessenorganisationen von Kulturbetrieben und Kulturschaffenden und auf die Kulturverwaltung:

In öffentlichen, gemeinnützigen und privatwirtschaftlichen Kulturbetrieben beinhaltet Kulturmanagement die inhaltliche Steuerung, die organisatorische Umsetzung und die Vermarktung des Kulturangebots im Kontext der jeweiligen Nachfragesituation. In Interessenorganisationen nimmt Kulturmanagement Funktionen der Bündelung von Sachwissen, der Abstimmung und Koordinierung von Mitgliederinteressen und der Interessenvertretung gegenüber der Kulturpolitik wahr. Auf der Ebene der staatlichen Kulturverwaltung organisiert Kulturmanagement das Sachwissen für die Politikformulierung, begleitet kulturpolitische Aushandlungsprozesse, setzt kulturpolitische Entscheidungen um und evaluiert deren Wirkungen.

4. Gestaltungsspielräume und Handlungsorientierungen von Kulturmanagement

4.1 Management von Kulturbetrieben

Wie die Gestaltungsspielräume von Kulturmanagement ausgeprägt sind, hängt von den jeweiligen betrieblichen Rahmenbedingungen ab. Diese unterscheiden sich vor allem nach den einzelnen Kultursektoren, aber auch nach Kunst- und Kultursparten. Bei öffentlichen und gemeinnützigen Kulturinstitutionen sind die Gestaltungsmöglichkeiten des Managements umso größer, je weniger Kulturpolitik verbindliche Förderkriterien vorgibt. Im privatwirtschaftlichen Sektor werden die Gestaltungsoptionen von Kulturmanagement vor allem durch ökonomische Imperative begrenzt. Generell könnte man sagen, dass die Durchschlagskraft staatlicher Steuerung von den öffentlichen, über die gemeinnützigen bis zu den

privaten Kulturbetrieben tendenziell abnimmt, während die Steuerungswirkungen des Marktes zunehmen.

Management kulturwirtschaftlicher Unternehmen

In der Kulturwirtschaft beschränken sich die staatlichen Interventionen in der Regel auf die Gestaltung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, wengleich es auch hier öffentliche Projektförderung geben kann, wie z. B. in der Filmwirtschaft. Kulturmanagement kann das Angebot an kulturellen Dienstleistungen unabhängig von staatlichen Vorgaben gestalten. Es muss sich jedoch an den Bedingungen auf dem Kultur- und Freizeitmarkt orientieren, um eine hinreichende Nachfrage zu erreichen. Dabei muss es auch Wettbewerbsverzerrungen kompensieren, die durch die öffentliche Subventionierung der Eintrittspreise der geförderten Anbieter entstehen.

Management gemeinnütziger Kultureinrichtungen

Kulturmanagement im Dritten Sektor agiert zwischen Staat und Markt. Auf der einen Seite sind gemeinnützige Institutionen meistens auf öffentliche (Projekt-)Förderung angewiesen. Das bedeutet, dass sie bestimmte Förderkriterien erfüllen und mit den eigenen Zielen austarieren müssen. Auf der anderen Seite muss Kulturmanagement im gemeinnützigen Sektor die Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen berücksichtigen. Gemeinnützige Kultureinrichtungen werden häufig direkt aus der Bürgerschaft heraus entwickelt, wodurch Partizipation ein besonders wichtiges Kriterium bei der Ausgestaltung der Angebote ist.

Management öffentlicher Kultureinrichtungen

Die Finanzierung öffentlicher Kultureinrichtungen könnte von der Kulturpolitik an bestimmte Bedingungen und Zielvorgaben geknüpft werden. In Deutschland bleiben solche staatlichen Interventionen vergleichsweise begrenzt. Auch gesellschaftspolitische Zielsetzungen werden in der Regel nicht oder nur sehr vage vorgegeben. Allerdings wird vom Management öffentlicher Kultureinrichtungen angesichts knapper öffentlicher Haushalte zunehmend erwartet, wirtschaftliche Prinzipien zu berücksichtigen und sich neues Publikum zu erschließen. Dem Management von öffentlichen Kultureinrichtungen verbleiben dennoch potentiell erhebliche Gestaltungsspielräume. Einschränkungen können sich aus der Funktionsweise öffentlicher Verwaltungsapparate (Bürokratismus, Haushaltsrecht, unflexibles Tarifrecht) ergeben, die ein effizien-

tes oder besucherorientiertes Management be- oder sogar verhindern können.

Handlungsorientierungen des Managements von Kulturbetrieben

Das Handeln von Kulturmanagern wird nicht nur von den jeweiligen betrieblichen Rahmenbedingungen sondern auch von deren subjektiven Handlungsorientierungen beeinflusst. Diese Handlungsorientierungen können von unterschiedlichsten Einflüssen geprägt sein wie Ausbildungshintergrund, berufliche Erfahrungen, persönliche Interessen oder politische Einstellungen. Wenn man davon ausgeht, dass die eigene Person, der Betrieb, Kunst/Kultur und die Gesellschaft zentrale Bezugspunkte für das Denken und Handeln von Kulturmanagern sind, ließe sich folgende Typologie von Handlungsorientierung bilden:

1. Auf die eigene Person ausgerichtete Handlungsorientierungen. Kulturmanager orientieren sich an ihren persönlichen Interessen nach Anerkennung, Karriere oder Einkommen.
2. Auf den Betrieb ausgerichtete Handlungsorientierungen. Kulturmanager orientieren sich an den Interessen des Betriebes wie der Sicherung der öffentlichen Finanzierung, Kosteneinsparungen oder der Ausweitung des Marktanteils.
3. Auf Kunst ausgerichtete Handlungsorientierungen. Kulturmanager orientieren sich an dem Ziel, (aus ihrer Sicht qualitative wertvolle) Kunst zu fördern.
4. Auf die Gesellschaft ausgerichtete Handlungsorientierungen. Kulturmanager orientieren sich an dem Ziel, über kulturelle Angebote gesellschaftliche Veränderungen anzustoßen.

Das Verhältnis dieser Handlungsorientierungen untereinander kann sehr verschieden ausgeprägt sein. Es ist zu vermuten, dass das wichtigste Interesse von Kulturmanagern darin besteht, die Existenz ihres Betriebes und damit ihres Arbeitsplatzes zu sichern. Andere Handlungsorientierungen dürften häufig instrumentell auf dieses generelle Interesse bezogen bzw. diesem untergeordnet sein. So können Kulturmanager von staatlichen Kultureinrichtungen am ehesten an der zweckfreien Förderung von Kunst orientiert sein. Dies schließt aber nicht aus, dass auch Manager von privaten Kulturunternehmen ihre Orientierung am wirtschaftlichen Erfolg mit einer Kunstorientierung verbinden. So ergab eine Befragung von (neuen) Kulturunternehmern, dass diese sich neben wirtschaftlichen Zielen auch künstlerischen und kulturellen Qualitätskriterien verpflichtet fühlen (MANDEL 2007). Dahinter könnte die Erkenntnis

stehen, dass auch privat produzierte Kunst innovativ sein muss, um auf Dauer wirtschaftlich erfolgreich sein zu können.

4.2 Kulturmanagement in Interessenorganisationen

Im Kultursektor gibt es zahlreiche Organisationen (Verbände, Vereine, Vereinigungen), die Interessen von bestimmten Gruppen von Kulturbetrieben oder Kulturschaffenden bündeln. Dabei ist zu unterscheiden in diejenigen, die primär materielle und berufsständische Interessen ihrer Mitglieder vertreten, und solche, die kulturpolitische Interessen ihrer Kultursparten vertreten wie die *Bundesvereinigung kulturelle Jugendbildung*, der *Börsenverein des deutschen Buchhandels*, der *Deutsche Bühnenverein* und der *Deutsche Kulturrat* als Dachverband aller Kulturverbände. Die Aufgabe des Managements dieser Organisationen besteht darin, die vielfach unterschiedlichen Interessen der Einzelmitglieder auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen und diesem kollektiven Interesse gegenüber Öffentlichkeit und Politik Gehör und Geltung zu verschaffen. Dazu dienen zum einen Instrumente der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit wie Tagungen, Publikationen oder Presseerklärungen, durch die Einfluss auf kulturpolitische Diskurse und die Agenda der Kulturpolitik ausgeübt werden soll, und zum anderen direkte politische Lobbyarbeit oder auch die Mitwirkung in kulturpolitischen Gremien. Die Einflussmöglichkeiten des Managements dieser Interessenorganisationen auf die Formulierung von Kulturpolitik hängen insbesondere vom spezifischen Know-How, vom politischen Gewicht und der Wirkungsmacht der jeweiligen Organisation in der Öffentlichkeit sowie vom Informations- und Legitimationsbedarf der Politik ab. Die Kulturpolitik ist bei der Formulierung ihrer Handlungsstrategien teilweise auf das spezifische Sachwissen dieser Organisationen über die Problemlagen in den jeweiligen Kulturbereichen angewiesen. Deren Beteiligung kann einerseits dazu beitragen, kulturpolitische Entscheidungen fachlich besser zu fundieren. Andererseits kann ein zu starker und einseitiger Einfluss von Lobbyorganisationen Legitimationsprobleme für die staatliche Kulturpolitik mit sich bringen.

4.3 Kulturmanagement in der öffentlichen Kulturverwaltung

Zu den öffentlichen Kulturakteuren gehören neben gewählten Politikern in der Legislative (Abgeordnete) und der politischen Spitze der Exekutive (Minister, Dezernenten) auch die letzteren untergeordnete Kulturverwaltung. Die fachlichen Aufgaben der Kulturverwaltung sind an die Zuständigkeiten für Kulturpolitik auf der jeweiligen staatlichen Ebene gebunden: Der Bund setzt vor allem den ordnungsrechtlichen Rahmen, die Länder tragen herausragende Kultureinrichtungen, die Kommunen unterhalten öffentliche Kultureinrichtungen, unterstützen freie Kulturträger und Künstler und organisieren Kulturveranstaltungen (DEUTSCHER BUNDESTAG 2005: 101). Kulturpolitik in Deutschland ist deshalb zu weiten Teilen Kommunalpolitik (DEUTSCHER BUNDESTAG 2008: 71). Angesichts der komplexen Steuerungsaufgaben im Spannungsfeld zwischen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft bedeutet Kulturverwaltung immer weniger traditionelle Vollzugsbürokratie und zunehmend das Management von Prozessen und Beziehungen. Zudem wird von der Kulturverwaltung vor dem Hintergrund der finanziellen Engpässe in den öffentlichen Haushalten neben formal-rechtlichem auch unternehmerisches Denken erwartet. Kulturverwaltung ist deshalb, funktional betrachtet, in weiten Teilen Kulturmanagement.

Der Handlungsspielraum der Kulturverwaltung wird durch rechtliche Regelungen (z. B. Haushaltsrecht), durch die Vorgaben der Kulturpolitik und auch durch die Verhandlungsmacht von öffentlich geförderten bzw. unterhaltenen Kulturbetrieben begrenzt. Einflussmöglichkeiten der Kulturverwaltung auf die Politik können in der Vorbereitung und Umsetzung kulturpolitischer Entscheidungen bestehen: Die Verwaltung stellt Sachwissen bereit und berät die politische Spitze fachlich, wobei ihr Einfluss umso größer sein dürfte, je weniger die für Kultur zuständigen Politiker konkrete Kompetenzen auf dem Feld von Kunst und Kultur aufweisen. Die Verwaltung konkretisiert und operationalisiert allgemein formulierte politische Ziele, entwickelt wirtschaftliche und wirksame Wege ihrer Umsetzung und evaluiert die Wirkungen kulturpolitischer Entscheidungen. Verwaltung ist dann als „policy-actor“ zu bezeichnen, wenn sie eigene Vorstellungen von guter Politik entwickelt und diese an die politische Leitung weiterzuvermitteln sucht (PETERS/WRIGHT 1996: 336ff.). Kulturmanagement in der Kulturverwaltung ist insofern zumindest potentiell auch ein politischer Akteur.

Handlungsoptionen der Kulturpolitik werden in der Praxis vielfach nicht alleine durch die Kulturverwaltung sondern ergänzend durch externe Kulturmanager formuliert. Diese werden als Sachverständige eingesetzt, um etwa Entscheidungen über die (Weiter-)Finanzierung von Kultureinrichtungen zu fundieren oder bereits durchgeführte Programme zu evaluieren. Damit verbunden sein kann auch die Aufgabe, weitere Einsparpotentiale im Kultursektor insgesamt oder in einzelnen Einrichtungen zu erkunden.

Die Beziehungen zwischen Kulturpolitik und Kulturmanagement erweisen sich als relativ komplex und in ihrer konkreten Form abhängig vom Aktionsfeld von Kulturmanagement in vertikaler (betriebliche Ebene, Interessenorganisationen, Kulturverwaltung) und horizontaler Hinsicht (öffentlicher, gemeinnütziger, privater Sektor). Die Vorstellung, Kulturmanagement beschränke sich auf die Umsetzung der von der Kulturpolitik vorgegebenen Ziele, erweist sich selbst unter den Bedingungen einer hierarchischen Steuerung durch die staatliche Kulturpolitik im öffentlichen Kultursektor als nicht haltbar.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass Kulturmanagement in seinen verschiedenen Aktionsfeldern über mehr oder weniger große Handlungsspielräume bei der Ausgestaltung des gesellschaftlichen Kulturangebots verfügt und deshalb prinzipiell auch in einer kultur- und gesellschaftspolitischen Verantwortung steht. Die Handlungsoptionen von Kulturmanagement werden maßgeblich durch die Form kulturpolitischer Steuerung strukturiert, also der Art und Weise wie der Staat in den Kultursektor interveniert.

5. Neuorientierung kulturpolitischer Steuerung: Wege aus dem ‚paternalistischen Kulturstaat‘

Kulturpolitik beruhte lange Zeit auf einem Staatsverständnis, demzufolge der Staat die kulturellen (Grund-)Bedürfnisse der Bevölkerung durch das von ihm finanzierte Kulturangebot deckt und damit bestimmt (vor dem Hintergrund der kulturellen Präferenzen bürgerlicher Leitmilieus), was für diese kulturell wichtig ist (so etwa für jede größere Stadt ein Theater). Der Ausbau und Erhalt einer reichhaltigen kulturellen Infrastruktur stieß solange auf wenig Vorbehalte, wie genug Mittel sowohl zur Finanzierung bestehender Kulturinstitutionen wie zur Förderung neuer Kunstprojekte zur Verfügung standen. Inzwischen hat sich die Lage der öffentlichen Haushalte deutlich verschlechtert. Welche Konsequenzen

aus dieser Situation für die Kulturpolitik zu ziehen sind, wird in der aktuellen kulturpolitischen Diskussion unterschiedlich gesehen. Für die einen muss der Staat die von ihm getragene bzw. subventionierte Infrastruktur kultureller Institutionen erhalten, um die kulturelle Grundversorgung der Bevölkerung gewährleisten zu können. Andere argumentieren genau umgekehrt: die bisherige Form der staatlichen Kulturförderpolitik erzeuge eine Systemerhaltungslogik, die verhindere, dass die kulturellen Bedürfnisse der breiten Bevölkerung tatsächlich berücksichtigt würden und das Kulturangebot hinreichend innovativ und anpassungsfähig bleibe. Der Kulturbereich weist gegenwärtig eine Reihe von strukturellen Problemen auf, die durch eine bestehende Strukturen konservierende Kulturpolitik ausgelöst oder zumindest verstärkt wurden:

- Abnehmender Gestaltungsspielraum der Kulturpolitik. Wenn der allergrößte Teil der voraussichtlich eher sinkenden staatlichen Mittel für den Unterhalt bestehender Kultureinrichtungen verwendet wird und gleichzeitig deren Kosten tendenziell steigen, schrumpft der ohnehin geringe Gestaltungsspielraum der Kulturpolitik weiter.
- Anhaltende Teilhabe-Ungerechtigkeit. Während das staatlich verantwortete Kulturangebot von den Steuermitteln der gesamten Bevölkerung getragen werden muss, sind die Wohlfahrtseffekte von Kultur sozial ungleich verteilt. Die öffentliche Hand finanziert vor allem die kulturellen Bedürfnisse eines gebildeten und sozial besser gestellten Teils der Bevölkerung.
- Geringe Reaktions- und Innovationsfähigkeit des gesellschaftlichen Kulturangebots. Wenn es nicht besser gelingt, das gesellschaftliche Kulturangebot auf den durch den gesellschaftlichen Strukturwandel bzw. die damit verbundenen Probleme einzustellen wie Alterung der Bevölkerung, Integration von Migranten oder soziale Spaltung der Gesellschaft, verliert der Kulturbereich an gesellschaftlicher Relevanz und seine öffentliche Finanzierung an Legitimation.

Für Knüsel wird die Systemerhaltungslogik im Kultursektor auch durch parallele Interessen von Kulturpolitik und Kulturmanagement gefördert. Kulturmanagement sei aufgrund seines Interesses, die Existenz der eigenen Kulturinstitutionen zu sichern ein wesentlicher Faktor der auf Bewahrung des Bestehenden ausgerichteten Kulturpolitik:

Die Mikroperspektive, der Bedarf des eigenen Betriebs, die Unsicherheit der eigenen Existenz beherrschen die Politikdebatte und formulieren sich als zahllose Forderungen nach: mehr Mitteln. Aus den Augen verloren haben wir die Ziele, was wir mit der umfassenden kulturellen Aufrüstung erreichen möchten. (KNÜSEL 2010: 1)

Es spricht zwar einiges für die Annahme, dass der Druck auf die Kulturpolitik zunehmen wird, die unübersehbaren Strukturprobleme im Kulturbereich anzugehen. Angesichts von Beharrungskräften ist jedoch eine langwierige und beschwerliche Phase der Umorientierung zu erwarten. Schon aufgrund der Regionalisierung der Kulturpolitik in Deutschland müsste deren Neuausrichtung von einer Vielzahl an regionalen bzw. kommunalen Akteuren unternommen werden. Dementsprechend wäre auch mit einer Vielzahl unterschiedlicher Lösungsansätze zu rechnen, entsprechend der jeweiligen Problemlage, Akteurs- und Interessenkonstellation.

5.1 Leitorientierung der Kulturpolitik

Als ein zentrales Strukturproblem des Kulturbereichs wurde die finanzielle Förderung der Kulturinteressen eines privilegierten Teils der Bevölkerung bei gleichzeitig geringer kultureller Teilhabe der Bevölkerungsmehrheit identifiziert. Eine kulturpolitische Leitorientierung, die auf die kulturellen Interessen der gesamten Bevölkerung ausgerichtet ist, wurde bereits in den 1970er Jahren mit dem Postulat der sogenannten Neuen Kulturpolitik, Kultur für alle, formuliert. Dieses Postulat ist zwar sehr idealistisch, weil es nie gelingen dürfte, die gesamte Bevölkerung für Kultur zu interessieren. Es fordert jedoch Anstrengungen ein, die Partizipation an Kultur deutlich zu erhöhen und die Interessen bislang ausgeschlossener sozialer Gruppen zu berücksichtigen.

Ein wesentliches Hindernis dabei scheint die enge Orientierung bisheriger Kulturpolitik in Deutschland an der E-Kultur zu sein. Damit geraten andere kulturelle Bedürfnisse, die in der Bevölkerung weit verbreitet sind, aus dem Blickfeld. Deshalb müsste Kulturpolitik von der prinzipiellen Gleichwertigkeit aller Kulturformen auszugehen, die von der sogenannten Hochkultur über Avantgardekunst bis hin zu populärer Massenkultur und Laienkultur reichen. Theoretisch kann postuliert werden, dass jedes Kulturangebot, das nicht außerhalb der Grundwerte der Gesellschaft steht und auf eine Nachfrage aus der Bevölkerung trifft, nicht nur individuelle Wirkungen sondern auch positive Gemeinwohlfekte entfalten kann. Kulturpolitik auf der Basis eines weiten Kulturbegriffs würde nicht zwangsläufig mehr Fördermittel erfordern, aber auf jeden Fall eine Neuorientierung der staatlichen Förderpolitik und der Verteilung der vorhandenen Mittel.

Viele Bürgerinnen und Bürger trauen sich im Bereich Kunst und Kultur kein eigenes Urteil zu und können deshalb auch keine eigenen kulturellen Interessen benennen. Um deren Nachfragemacht zu stärken und sie am Kunst- und Kulturleben aktiver zu beteiligen, besteht die Herausforderung darin, die kulturelle Kompetenz des Einzelnen, seine kulturellen Interessen, Artikulations- und Selbstorganisationsmöglichkeiten zu stärken. Dazu müssten insbesondere die Möglichkeiten und Anregungen kultureller Selbstbildungsprozesse und eigener künstlerischer und kultureller Ausdrucksmöglichkeiten sowie kommunikativer und Gemeinschaft bildender kultureller Aktivitäten verbessert werden. Die Enquete-Kommission sieht in einer Stärkung der Laienkultur und der kulturellen Bildung eine Voraussetzung für kulturelle Beteiligung (DEUTSCHER BUNDESTAG 2005: 281). Für Scheytt (2008: 283) besteht das übergeordnete Ziel kulturpolitischen Handelns im „kulturellen Empowerment“ des einzelnen Kulturbürgers durch eine vielfältige, von verschiedenen Akteuren getragene und gestaltete kulturelle Infrastruktur.

Die Rolle des Kulturstaates ist insbesondere in seiner Relation zum Individuum neu zu bestimmen. Kulturpolitik wird nicht vorrangig zum Selbsterhalt der Kulturinstitutionen, zur Selbstverwirklichung von Künstlern und Kulturmanagern oder zur Selbstbedienung in kulturellen Netzwerken betrieben. Vielmehr steht im Zentrum aller Kulturpolitik das Individuum. (SCHEYTT 2008: 147)

5.2 Cultural Governance – Gemeinwohl orientiertes Zusammenwirken verschiedener Kulturakteure

Die dargestellten Strukturprobleme im Kultursektor verweisen auch auf Dysfunktionalitäten bisher vorherrschender Formen kulturpolitischer Steuerung. Geht man davon aus, dass das allgemeine Ziel einer am Gemeinwohl ausgerichteten Kulturpolitik darin bestehen sollte, das Kulturangebot stärker an den Bedürfnissen der gesamten Gesellschaft zu orientieren, so dürfte dies nur gelingen, wenn staatliche und nicht-staatliche Kulturakteure stärker als bislang gemeinsam Verantwortung für die Gestaltung des Kulturangebots übernehmen, also kooperativen Formen kulturpolitischer Steuerung an die Stelle hierarchischer Formen treten.

Das Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bei der Erstellung kollektiver Güter wird in der Politikwissenschaft unter dem Begriff Governance diskutiert. Die Ablösung der herkömmlichen etatistischen Steuerung durch Formen von Cultural Governance würde zu einer Neuorientierung der Aufgabe staatlichen Kulturpolitik führen:

Wenn Kulturpolitik im Sinne synergetischer Effekte und eines optimalen Ressourceneinsatzes alle Kräfte aktivieren will, hat sie es daher nicht nur mit der Bereitstellung von Mitteln zu tun, sondern vor allem mit der Gestaltung von Relationen. (SCHEYTT 2008: 269).

Cultural Governance erfordert Institutionen, in deren Rahmen die maßgeblichen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure ihre jeweiligen Kompetenzen für eine am Gemeinwohl orientierte Weiterentwicklung des gesellschaftlichen Kulturangebots einbringen können. Institutionalisierte gesellschaftliche Diskurse über strategische Zielsetzungen und Handlungsprioritäten für Kulturpolitik gibt es in Deutschland bislang erst in Ansätzen, etwa in Form einer Kulturentwicklungsplanung in verschiedenen Kommunen und wenigen Bundesländern. Kulturentwicklungsplanung sollte idealerweise normative Ziele definieren, Prioritäten setzen und Zuständigkeiten regeln und Basis für Zielvereinbarungen mit Kulturinstitutionen sein, so empfiehlt die Enquete-Kommission (DEUTSCHER BUNDESTAG 2008: 128ff.).

Cultural Governance erfordert zudem Regelsysteme, die ein mehr am Gemeinwohl orientiertes Handeln der Akteure anregen. Ein erster Ansatz könnte darin bestehen, die öffentliche Kulturförderung stärker an konkret definierten Zielen und überprüfbaren Kriterien auszurichten. Ein zweiter Ansatz wären Regelungen, die Kulturanbietern eine stärkere Orientierung an der Nachfrage nahelegen. Die vorherrschende angebotsorientierte Steuerung ist sowohl für die staatlichen Kultureinrichtungen wie für ihre Träger mit dem Risiko behaftet, an den Bedürfnissen der tatsächlichen und potenziellen Nachfrager vorbei zu planen. Die Problemlösung kann nicht allein in einer verbesserten Angebotsplanung liegen, indem Kulturmanagement verstärkt Instrumente zur Analyse des Bedarfs, des Kulturnutzerverhaltens und des Kulturinteresses einsetzt. Nachhaltiger dürften Regelungen sein, durch die sich die Steuerungswirkungen der Nachfrage stärker entfalten können. So könnte die Kulturpolitik den Anteil der von staatlichen Kultureinrichtungen selbst zu erwirtschaftenden Mittel erhöhen und günstige Rahmenbedingungen für private Kulturunternehmen schaffen. Damit Nachfrage überhaupt in breiterem Maße einsetzen kann, müsste vermehrt in die kulturelle Bildung investiert werden im Zusammenspiel von Kultur- und Bildungseinrichtungen, denn nur dadurch ist garantiert, dass es (in allen Gesellschaftsschichten) mündige Kulturnutzer gibt.

6. Gemeinwohlverantwortung von Kulturmanagement

Im Zwischenfazit wurde festgehalten, dass Kulturmanagement immer auch gesellschaftliche Verantwortung übernimmt, unabhängig davon, ob es seine Handlungsspielräume bewusst und zielgerichtet wahrnimmt. Auch unter einem hierarchischen Steuerungsregime können dem Kulturmanagement erhebliche Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten verbleiben, insbesondere dann, wenn die Kulturpolitik keine präzisen Vorgaben formuliert. Es bleibt die Frage, ob Kulturmanagement seine Gestaltungsmöglichkeiten bewusst nutzt und wenn ja, welche Handlungsorientierungen und Zielsetzungen dafür maßgebend sind und welche Bedeutung dabei dem Gemeinwohl eingeräumt wird.

In dem Maße, wie sich kooperative Formen kulturpolitischer Steuerung stärker durchsetzen sollten, würde die Gemeinwohlverantwortung von Kulturmanagement explizit werden. Ebenso würde sich das Verhältnis von Kulturpolitik und Kulturmanagement verändern. Generell gilt: Wenn gesellschaftliche Akteure an der Entwicklung und Implementierung von Politik mitwirken, löst sich die klare Unterscheidbarkeit von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt auf (MAYNTZ 2006: 13). Daraus folgt nicht, dass sich die staatliche Gesamtverantwortung für das Gemeinwohl auflöst. Die an der Erstellung eines kollektiven Gutes beteiligten Akteure, also auch das Kulturmanagement, würden jedoch eine größere Mitverantwortung für das Gemeinwohl tragen müssen.

Die Spannbreite gemeinwohlorientierten Kulturmanagements reicht von der Förderung der allgemeinen Funktion von Kultur: „Ideen und Visionen für Gegenwart und Zukunft zu generieren und kommunikative Räume zu eröffnen“ (DEUTSCHER BUNDESTAG 2008: 333), über Maßnahmen zur Förderung der kulturellen Partizipation der breiten Bevölkerung bis hin zur Bearbeitung konkreter gesellschaftlicher Probleme vor Ort etwa durch Initiierung von Prozessen kultureller Bildung.

Deutlich wurde, dass es entgegen herkömmlicher Vorstellungen von Kulturpolitik keine zentrale staatliche Instanz gibt bzw. geben kann, die das Kulturleben gerecht und Gemeinwohl orientiert steuert, sondern dass vielfältigste Akteure, von Kulturschaffenden über Kultur- und Kunstvereine bis hin zu Initiativen von Kulturnutzern, daran beteiligt sind und sein müssen. Kulturmanagement ist hierbei ein besonderer Akteur, der über das Wissen und die professionellen Kompetenzen verfügt, um Steuerungsaufgaben bei der Gestaltung des gesellschaftlichen Kulturangebots wahrzunehmen.

Dafür bedarf es auch eines neuen Rollenmodells für Kulturmanager, indem diese nicht nur die Rahmenbedingungen kultureller Produktion und Rezeption effizient organisieren, sondern auch das gesellschaftliche Kulturleben als Ganzes im Blick haben, Kulturmanager, die sich im Sinne gesellschaftlicher Verantwortung und auf der Basis präzise definierter Zielsetzungen und strategischer Instrumente für die stärkere Relevanz von Kunst und Kultur in verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen engagieren, Kulturmanager, die auch kulturpolitische Zielsetzungen entwickeln und Aushandlungsprozesse moderieren, um Klarheit über verschiedene Interessenlagen, Bedürfnisse und Ziele zu schaffen und damit dazu beitragen, Transparenz in einem Feld zu schaffen, das bislang stark mystifiziert wurde und damit strategischer Entscheidungsfindung entzogen war.

7. Aufgaben für Forschung und Lehre

Den kultur- und gesellschaftspolitischen Einflussbereich des Kulturmanagements zu analysieren als Voraussetzung, um ihn verantwortlich auszuüben, wäre Aufgabe von akademischen Kulturmanagementstudiengängen. Darüber hinaus sind diese dafür verantwortlich, empirische Erkenntnisse zu gewinnen, wie das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure im Sinne einer bestmöglichen Gestaltung des gemeinschaftlichen kulturellen Lebens organisiert werden könnte.

Eine konkrete Beschreibung und Analyse der Beziehungen von Kulturpolitik und Kulturmanagement wird aktuell durch den geringen Stand empirischer Forschung erheblich erschwert. So fehlen Erkenntnisse über typische Formen der Interaktion von Kulturmanagement und Kulturpolitik in den verschiedenen Handlungsebenen und Kultursektoren. Ein Desiderat von Kulturpolitik- und Kulturmanagementforschung ist auch die Analyse von Interessen- und Akteurskonstellationen, die für die Beharrungstendenzen im Kultursektor verantwortlich sind. Ein weiteres wichtiges Forschungsfeld besteht darin, die Einführung innovativer Formen kulturpolitischer Steuerung und den dadurch bedingten Wandel von Kulturmanagement zu beobachten und zu evaluieren.

Literatur

COUNCIL OF EUROPE/ERICARTS (¹⁰2009): *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*. <<http://www.culturalpolicies.net>>.

- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hg.) (2005): *Enquetekommission ‚Kultur in Deutschland‘, Zwischenbericht*. Berlin: Eigendruck.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hg.) (2008): *Enquetekommission ‚Kultur in Deutschland‘, Abschlussbericht*. Regensburg: ConBrio.
- FUCHS, Max (1999): Typen und Verständnisweisen von Kulturmanagement. – In: *Handbuch Kulturmanagement*. Berlin: Raabe.
- FUCHS, Max (2010): Kulturpolitische Begründungen in der Krise. – In: *politik & kultur* 2010 (Mai/Juni).
- KLEIN, Armin (2005): *Kulturpolitik. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS.
- KLEIN, Armin (2008): Kulturpolitik vs. Kulturmanagement? Über einige für überholt gehaltene Missverständnisse. – In: *Kulturpolitische Mitteilungen* 123, 65–67.
- KNOBLICH, Tobias (2009): Wer dient wem? Zur Debatte über das Verhältnis zwischen Kulturmanagement und Kulturpolitik. – In *Kulturpolitische Mitteilungen* 124, 38f.
- KNÜSEL, Pius (2010): *Der Bock als Gärtner. Wenn Kulturmanagement Kulturpolitik ersetzt*. – In: *Katalysatoren sozialer Erneuerung? Kulturpolitik, Kulturmanagement, Kreativwirtschaft und gesellschaftliche Verantwortung*. Tagungsreader zur Jahrestagung des Fachverbands Kulturmanagement 2011. Basel.
- MANDEL, Birgit (2006): Einstellungen zu Kultur und kulturelle Partizipation in Deutschland. – In: *politik & kultur* (Jan./Feb. 2006).
- MANDEL, Birgit (2007): *Die neuen Kulturunternehmer. Ihre Motive, Visionen und Erfolgsstrategien*. Bielefeld: transcript.
- MANDEL, Birgit (Hg.) (2008): *Audience Development, Kulturmanagement, Kulturelle Bildung. Konzeptionen und Handlungsfelder der Kulturvermittlung*. München: Kopäd.
- MANDEL, Birgit (2009): Kulturmanagementforschung. Ziele, Fragestellungen, Forschungsstrategien. – In: *Jahrbuch für Kulturmanagement* 1 (Forschen im Kulturmanagement). Bielefeld: transcript, 13-30.
- MAYNTZ, Renate (2006): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? – In: Schuppert, Gunnar F. (Hg.), *Governance-Forschung*. Baden-Baden: Nomos, 11-20.
- PETERS, B. Guy/WRIGHT, Vincent (1996): Public Policy and Administration, Old and New. – In: Goodin, Robert E./Klingemann, Hans-Dieter (Hgg.), *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford UP, 628-641.
- SCHEYTT, Oliver (2008): *Kulturstaat Deutschland. Plädoyer für eine aktivierende Kulturpolitik*. Bielefeld: transcript.
- SCHULZE, Gerhard (2000): *Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart*. Frankfurt/M.: Campus.
- WAGNER, Bernd (2010): Kulturpolitik und Kulturmanagement. Überlegungen zu einer Politikfeldanalyse. – In: *Jahrbuch für Kulturmanagement* 2 (Theorien für den Kultursektor), 171-184.
- ZENTRUM FÜR KULTURFORSCHUNG/KEUCHEL, Susanne (Hgg.) (2005): *8. Kulturbarometer. Bundesweite Bevölkerungsumfrage*. Bonn. <<http://www.kulturforschung.de>>.
- ZENTRUM FÜR KULTURFORSCHUNG/KEUCHEL, Susanne/WIESAND, Andreas (2006): *1. Jugendkulturbarometer*. Bonn: Arcult Media.