



Paper Nr. 3/2019

Kultur als Politik

Autor

Prof. Dr. Annette Zimmer, Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Abstract

Kultur ist das Problem. So lässt sich die Schwierigkeit zusammenfassen, kulturpolitische Maßnahmen zu konzipieren, zu legitimieren und zu fokussieren. Während die Bestimmung von Politik eindeutig ist und sich auf Entscheidungsfindung bezieht, die – territorial begrenzt – alle Bürger*innen betreffen, ergibt sich infolge der Mehrdimensionalität von Kultur als Lebensform (Zivilisation) wie auch als Herstellung und Konsumption von ästhetischen Produkten (Kunst) die Notwendigkeit zur näheren Eingrenzung sowie zur Legitimation dessen, was und warum politisch unterstützt bzw. nicht gefördert wird. Der Beitrag bietet einen Überblick über unterschiedliche Legitimationsmuster der öffentlichen Förderung von Kulturproduktion, wobei zwischen einem ökonomischen, sozialdemokratisch-partizipativen und ideell-normativen Legitimationsdiskurs unterschieden wird. Daran anschließend wird unter besonderer Berücksichtigung der methodischen Zugänge des Vergleichs und der Politikfeld-Analyse Kultur als Thema der Politikwissenschaft behandelt und hierbei u.a. auch der geringe Stellenwert der Kulturpolitik als Thema und Untersuchungsgegenstand politikwissenschaftlicher Untersuchungen herausgestellt.

Gefördert durch

DFG Deutsche
Forschungsgemeinschaft

1. Einleitung

Im Gegensatz zu anderen Politiken zeichnet sich Kulturpolitik dadurch aus, dass sie nicht selbsterklärend ist. Gesundheitspolitik dient der Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung; Wirtschaftspolitik hat eine Verbesserung der Rahmenbedingungen des Wirtschaftens zum Ziel und Tarifpolitik bezeichnet den Vorgang der Lohn-/Gehaltsfindung. Doch worum geht es bei der Kulturpolitik? Die Problematik ergibt sich aufgrund der Besonderheit von ‚Kultur‘ als Gegenstand und Begriff. Während ein eher weiter Begriff von ‚Kultur‘ bzw. ein anthropologischer Zugang die öffentliche Debatte beherrscht, liegt einer politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit ‚Kultur‘ eine eher engere Definition und Beschränkung auf Regulierung sowie Unterstützung durch die öffentliche Hand zugrunde. D.h. aufgrund der Unbestimmtheit des Gegenstandes ‚Kultur‘ ergibt sich die definitorische Schwierigkeit einer genauen Bestimmung von Kulturpolitik.

Im Folgenden versuche ich daher zunächst, den Gegenstand einzugrenzen und mich auf Kulturpolitik als öffentliche Förderung von Kultur zu beschränken. Es geht daher in einem ersten Schritt darum zu zeigen, warum Kulturpolitik als Förderung von Kulturproduktion erforderlich ist. Daran anschließend wird in einem zweiten Schritt darauf eingegangen, wie, mit welchen Argumenten die Förderung von Kulturproduktion und -rezeption argumentativ untermauert bzw. legitimiert wird. Hierbei lassen sich drei Argumentations- oder Legitimationstränge unterscheiden, wobei der letztere in jüngster Zeit infolge vielfältiger gesellschaftlicher Entwicklungen wieder an Bedeutung zu gewinnen scheint. In einem dritten Schritt wird ‚Kulturpolitik‘ als Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtung und hier insbesondere der Politikwissenschaft thematisiert, wobei zwischen zwei subdisziplinären Zugängen – der *Policy*-Analyse und der Vergleichenden Politikwissenschaft – und ihrer Relevanz für die Analyse von Kulturpolitik differenziert wird. Abschließend wird darauf eingegangen, ob die herkömmliche Betrachtung von Kulturpolitik als primär nationalstaatlich geprägte *Policy* vor dem Hintergrund von Globalisierung und Internationalisierung noch sinnvoll ist.

2. Warum öffentliche Förderung von Kulturproduktion?

„Culture“, so Kevin Mulcahy „... is one of the two or three most complicated words in English language“ (Mulcahy, 2010: 319). Insofern wird in der Regel im Hinblick auf ‚Kultur‘ als Begriff und Gegenstandsbezeichnung differenziert zwischen einem anthropologischen Zugang – Zivilisation/Kultur versus Natur – und einem gegenständlich/gestalterischen Zugang – Handwerk versus Kunst und Künstlerisches. Im Angelsächsischen macht man es sich ein-

fach und differenziert zwischen *civilization* einerseits und *the arts (and culture)* andererseits. Der anthropologische Zugang zu Kultur – Kultur als Zivilisation – steht hier nicht im Zentrum, sondern es geht vorrangig um die Unterstützung der Produktion von Kunst mit öffentlichen Mitteln sowie z.T. auch um die Unterstützung der Konsumtion und Rezeption.

Seit dem Klassiker von Baumol und Bowen aus den 1960er Jahren (1966) ist unstrittig, dass *the arts* und insbesondere die darstellenden Künste sich nicht rechnen. Vor allem die darstellenden Künste unterliegen einem Kostendilemma. Ganz gleich, wie viele Besucher sich die Oper ansehen und das Konzert oder die Ballettaufführung genießen oder ins Schauspiel gehen, die Kosten der Erstellung der Aufführung bleiben gleich. Bei den darstellenden Künsten handelt es sich um ein quasi-öffentliches Gut, das sich einer Effizienzsteigerung konsequent entzieht. So geht es nicht, dass Beethovens *Neunte* nur von drei Musiker*innen aufgeführt wird oder Verdis Gefangenenchor in *Nabucco* auf ein Trio reduziert wird. Bei zunehmendem Wohlstand der Gesamtbevölkerung und steigenden Löhnen kann eine Kostensteigerung hier, im Gegensatz zur industriellen Fertigung, nicht durch Effizienzsteigerung sowie durch den Ersatz von Menschen durch Maschinen bzw. durch Digitalisierung aufgefangen werden. Wir haben es hier mit einer *Cost Disease* zu tun, die sich auch in anderen Bereichen findet, und zwar immer dort, wo das *Uno-actu*-Prinzip herrscht und die Erstellung sowie Verbrauch des Gutes in eins fallen. Dies ist z.B. bei dem gesamten Bereich der Sozialen Dienste und bei der Pflege der Fall.

Bezieht man die Besonderheit – konkret das *Uno-actu*-Prinzip – der Produktion von Kunst hinsichtlich der Definition von Kulturpolitik mit ein, so lässt sich festhalten: Kulturpolitik im engeren Sinn als primär finanzielle Förderung der Produktion wie Perzeption und Konsumtion beginnt immer dann, wenn und wo sich die Erstellung und Zurverfügungstellung von ‚Kunst‘ nicht rechnet. Damit lässt sich recht einfach erklären, warum bei kulturpolitischen Debatten – ganz gleich, ob international oder im Bund, Land und in der Kommune – es im Kern ‚immer vorrangig ums Geld geht‘. Und ein Weiteres ergibt sich hierdurch: Man kann zwischen einem engeren und einem weiteren Begriff von Kulturpolitik unterscheiden. Der engere Begriff – und um diesen soll es hier zunächst gehen – bezieht sich vor allem auf die Unterstützung und Förderung von Kunstproduktion und -konsumtion, die sich nicht rechnet und insofern der Unterstützung durch öffentliche oder andere, nicht an Märkten erwirtschaftete Mittel – wie z.B. Sponsoring oder private Spenden – bedarf. Der weitere Begriff von Kulturpolitik weist eine offene Grenze zu allgemein wohlfahrtsstaatlichen Politiken auf und steht in engem Zusammenhang mit der Steuerung gesellschaftlicher Entwicklung – einschließlich der Ermöglichung von Chancen – durch Politik.

3. Kulturförderung als politische Entscheidung

Dass gefördert wird und was gefördert wird, unterliegt bzw. ist Ergebnis politischer Entscheidung. Nun handelt es sich aber bei politischen Entscheidungen – gemäß der Politikwissenschaft und David Easton (1965) – immer um solche, die uns alle betreffen und die man zu befolgen hat, auch wenn man persönlich anderer Meinung ist. Z.B. ist der Umstand, dass wir heute auf dem Kontinent einen Rechtsverkehr und keinen – wie etwa in Großbritannien – Linksverkehr haben, auf Napoleon und seine politische Entscheidung der Vereinheitlichung der Verkehrsregelung nach den Napoleonischen Kriegen zurückzuführen. Ein anderes Beispiel sind die Steuern: Abgesehen von manchen internationalen Firmen, die sich dem Zugriff des Fiskus entziehen können, zahlen wir alle Steuern und einen Solidaritätszuschlag, ob wir damit einverstanden sind oder nicht.

Da es aber bei der ‚Kultur‘ unklar ist, worum es sich eigentlich handelt und wem die Kulturproduktion nützt oder eben auch nicht nützt, unterliegt die Politik hier einem besonderen Legitimationsdruck. Zumal man auch ganz gut zurechtkommt, wenn man sein Leben lang nie eine Aufführung von *Le Sacre du Printemps* gesehen oder Mahlers 5. *Sinfonie* gehört hat. In Bezug auf die Produktion wie Konsumption von Kultur lassen sich sehr unterschiedliche Begründungskontexte oder Legitimationsstrategien feststellen, warum gefördert und unterstützt wird. In *grosso modo* lassen sich folgende Begründungen oder Legitimationsstrategien unterscheiden:

- ökonomische,
- sozialdemokratisch-partizipatorische und
- ideell-normative.

3.1 Kulturpolitik als Antwort auf Marktversagen einerseits und als Außenbordmotor der Wirtschaft andererseits

Auf eine Variante der ökonomischen Legitimation wurde schon Bezug genommen. Wie von Baumol/Bowen (1966) nachhaltig bewiesen, rechnet sich Kulturproduktion insbesondere in den darstellenden Künsten in der Regel nicht. Insofern muss entweder der Staat oder jemand anderes zur Seite springen, um die Produktion von *the arts* zu ermöglichen. Die Argumentation von Baumol und Bowen war sehr einflussreich z.B. im Hinblick auf die Einrichtung des *National Endowment for the Arts* in den USA als vom Federal Government gespeisten Fördertopf zur Kulturunterstützung. Ihre Argumentation wurde aber auch herangezogen – z.B. von Paul DiMaggio –, um den hohen Anteil von Nonprofit Organisationen unter den Kultureinrichtungen in den USA zu erklären (DiMaggio 2006: 11-12). Und sicher-

lich spielte die Argumentationsfigur von Baumol und Bowen eine Rolle bei den kulturpolitischen Debatten in den Kommunen, und zwar Anfang des 20. Jahrhunderts sowie nach 1945, als diese dazu übergingen, die kulturellen Einrichtungen in der Stadt – allen voran die Theater – zu kommunalisieren bzw. die Garantie für Bestand und Betrieb zu übernehmen (vgl. Balme 2010: 73-75; Klein 2009: 70f.). D.h. traditionell wurde Kulturpolitik legitimiert mit Hinweis auf Marktversagen. Hier zeigt sich eine klare Parallele zum einen zunächst zur Wohlfahrtsstaatsforschung sowie zum anderen, wenn auch zeitlich deutlich später zur Nonprofit-Forschung und hier auch primär nur für den angelsächsischen Kontext. Auf die Nähe zu beiden Richtungen – Wohlfahrtsstaats- wie Nonprofit-Forschung – komme ich in der Folge nochmals zurück. An dieser Stelle ist zunächst festzuhalten, dass Kulturpolitik als öffentliche oder gemeinnützige Förderung (Mäzenatentum) von Kulturproduktion und -konsumption zunächst als Korrektiv gegenüber Marktversagen legitimiert wurde. Dies sollte sich aber sehr schnell ändern.

In der Folge änderte sich die ökonomische Legitimation von Kulturpolitik als Förderung der Produktion und Konsumtion von *the arts* grundlegend. Wurde die Förderung, wie ausgeführt, zunächst begründet als Korrektiv von Marktversagen, so wurde Kulturpolitik zunehmend als ‚kleiner Außenbordmotor‘ der Wirtschaft und insbesondere der lokalen Ökonomie konzeptualisiert bzw. *geframt*. Kulturpolitik als Kulturförderung wird seitdem u.a. legitimiert unter dem Hinweis, dass diese zwar indirekt aber dafür nachhaltig zu ökonomischen Maximierungseffekten führt.

Zu nennen ist hier an erster Stelle das etwa ab Mitte der 1980er Jahre verwendete Argument der „Umwegrentabilität“ (Gottschalk 2016): Die Förderung zeitigt externe positive Effekte, indem z.B. viele Besucher*innen in die Stadt kommen und das dortige Hotel- und Gastronomieangebot in Anspruch nehmen. Über „Umwege“, wie etwa erhöhte Steuerleistung der lokalen Betriebe, fließen die in Kulturförderung investierten öffentlichen Mittel zurück ins Stadtsäckel. Mittels Rekurs auf das Argument der Umwegrentabilität lassen sich gute Gründe für die Förderung von Kultur herleiten. Allerdings trifft das Argument nicht nur auf Kulturförderung, sondern vor allem auch für Großereignisse – z.B. Olympiaden oder Kongresse – zu. Von Kritikern wurde daher früh angemerkt, dass diese Argumentationsfigur der Kulturförderung im Dienst von Umwegrentabilität nicht unmaßgeblich zur Verstärkung des Trends der „Festivalisierung der Kultur“ (Häußermann/Siebel 1993) beigetragen habe. Aufgrund der vielfältigen Erfahrungen, dass zum einen die Investitionen in diese ‚Eventkultur‘ – z.B. Europäische Kulturhauptstädte oder Ausstellungen mit Werken der Impressionisten – sich nicht unbedingt nachhaltig auszahlen und zum anderen, einer *Blockbuster*-Kultur Vorschub leisten, hat die ‚Umwegrentabilität‘ als Argument pro Kulturförderung mittlerweile an Attraktivität verloren.

Nach wie vor wird aber im Hinblick auf die Legitimation von Kulturförderung auf das ökonomische Argument der sog. Standortattraktivität rekurriert. Dieses hat durch die Arbeiten von Richard Florida (2004, 2007) sogar an Aktualität gewonnen. Das ursprüngliche Argument der Standortattraktivität lautete schlicht, dass das Ambiente sowohl für die Standortwahl von Unternehmen als auch für Wahl des Wohnsitzes von *High-Potentials* eine zentrale Rolle spielt. Danach sei ein hinreichend attraktives Angebot von Kultureinrichtungen ebenso wichtig wie gute Schulen, Einkaufsmöglichkeiten oder Sportangebote für die Wahl des Wohnortes. So geht die Ehefrau des *Top CSO* gern ins Theater und liebt die Musik. Insofern ist es wichtig, dass die Kommune über ein attraktives Kulturangebot verfügt, damit sie als Standort in der Konkurrenz um die Ansiedlung von Unternehmen und deren Top-Management reüssieren kann (z.B. Backmann/Nilsson 2018).

Florida (2004: 218; 2007: 5-11) geht in seinen Arbeiten noch einen Schritt weiter: Es ist die *Creative Class* der Kunst- und Kulturschaffenden im weiteren Sinne unter Einschluss von Architekt*innen, Designer*innen, Computer-Nerds, aber auch experimentell arbeitenden Naturwissenschaftler*innen, die die Wirtschaft von morgen bestimmen bzw. die Wirtschaft auf Erfolgs- und Wachstumskurs halten. In gewisser Weise knüpft hiermit Florida an den sog. Genie-Kult der Kulturschaffenden an, deren Genialität Garant für den Erfolg – diesmal der Wirtschaft – ist und die einen *bohemian Lifestyle* favorisieren (Florida 2005: 113-128). Kulturförderung dient somit dazu, einen entsprechenden Kontext der Kreativität, des künstlerischen Ausprobierens und der kulturellen Angebotsvielfalt als Hintergrund und Ermöglichungsfolie für die *Creative Class* zu schaffen, mit deren Hilfe die Wirtschaft boomt und nachhaltiges Wirtschaftswachstum gesichert ist.

Hinsichtlich der ökonomischen Argumentation ist festzuhalten, dass in der ersten Phase, parallel zum Aufbau und Ausbau des Wohlfahrtsstaates, eine Legitimation der Förderung von Kunstproduktion propagiert wurde, die staatliches Handeln als Antwort und Gegenreaktion von Marktversagen konzeptualisierte. Im Anschluss daran, parallel zur Krisendiagnose und zum Krisendiskurs des Wohlfahrtsstaates, veränderte sich die Legitimation dahingehend, dass der öffentlichen Förderung von Kunstproduktion jetzt eine der Wirtschaft dienende Funktion zukam und immer noch zukommt. Zunächst stand die Förderung ‚nur‘ im Dienst der Verbesserung der Attraktivität des jeweiligen Standorts für die Ansiedlung von Unternehmen oder die Wohnsitzwahl von Mitgliedern der Wirtschaftselite und ihrer Familien. In den Zeiten des Post-Fordismus wird aktuell der *Creative Class* eine zentrale Bedeutung für wirtschaftliche Entwicklung generell zugesprochen. Insofern steht die Förderung von Kunstproduktion im Dienst der Schaffung kreativer Räume und einer Atmosphäre, in der die ‚neuen Genies‘ der Postmoderne ihre wirtschaftlichen Aktivitäten entfalten und zur vollen Blüte bringen können. Dem allgemeinen wohlfahrtstaatlichen Legitimationsdiskurs

entsprechend wird Kulturpolitik als Förderung von Kulturproduktion nun als ‚Investition‘ geframt. Kurzum: *There is no business like show business!*

3.2 Kulturpolitik im Dienst von Empowerment und Akquirierung kulturellen Kapitals

Im Gegensatz hierzu setzt der Legitimationsdiskurs der Kulturpolitik, den ich aufgrund seiner frühen Protagonisten als ‚sozialdemokratisch‘ bezeichne, in erster Linie auf der individuellen Ebene an. Es geht hierbei vor allem um *Empowerment* des Einzelnen und zwar über Bildung und allgemein über Beteiligung als gesellschaftliche Teilhabe und Partizipation. In Deutschland wird hier angeknüpft an die Unterscheidung zwischen ‚Bildung‘ und ‚Ausbildung‘. Während letzteres sich auf das Erlernen von Fertigkeiten bezieht, geht es bei der Bildung um Persönlichkeitsentwicklung oder ‚Menschsein‘ an und für sich. Die Förderung von Kunstproduktion dient dazu, den Zugang zur Kunst – Oper, Theater, Konzert, Schauspiel, Museum – zu ermöglichen. Die Nähe der beiden Politikfelder – Bildung und Kulturpolitik – ergibt sich folgerichtig aus dieser Perspektive. Es geht um Teilhabe an Bildung als Unterpfand und in gewisser Weise Voraussetzung für soziale Mobilität und Chancengerechtigkeit.

Wie schon ausgeführt, ist aus meiner Sicht dieser Begründungskontext eng mit dem Aufkommen der Sozialdemokratie und ihrer Abkehr von einem radikalen Kurs des Umsturzes und der gesellschaftlichen wie wirtschaftlichen Revolution verbunden. Dreh- und Angelpunkt ist hierbei die bürgerliche Gesellschaft im Kapitalismus des 19. Jahrhunderts, eine Klassengesellschaft von Kapitaleignern, der Bourgeoisie, und denen, die über kein Eigentum außer ihrer Arbeitskraft verfügen, der Arbeiterklasse bzw. dem Proletariat. Im Unterschied zu den Marxisten strebte die Sozialdemokratie spätestens seit Eduard Bernstein nicht eine völlige Verkehrung der Verhältnisse – Revolution –, sondern eine Verbesserung der Chancenstruktur und damit gerechtere Verhältnisse für die Arbeiter(*innen)klasse – also Reform – an. Der Weg hierzu führt über Demokratie und damit über die Beteiligung der Arbeiterschaft an der Weiterentwicklung von Staat und Gesellschaft. „Insoweit“, so Manfred G. Schmidt in seinen Ausführungen zur sozialen Demokratie als (sozial) demokratiethoretische Variante der Demokratietheorie, „macht nach Bernstein die uneingeschränkte Anwendung von Demokratie auf Politik, Wirtschaft und Kultur das Wesen des Sozialismus aus“ (Schmidt 2010: 228). In der angelsächsischen Literatur wird die damalige Zielsetzung der sozialen Demokratie als „developmental democracy“ bezeichnet und wie folgt charakterisiert: „The highest and harmonious expansion of individual capacities was a central concern“ (Held 2006: 79).

Aufgabe von Demokratie als ‚soziale oder developmental democracy‘ ist daher die Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe für möglichst alle Mitglieder der Gesellschaft. Konstitutiv für Sozialdemokratie ist der Zugang zu Bildungsmöglichkeiten und – in der Diktion von Pierre Bourdieu – zu ‚kulturellem Kapital‘. Der Weg zu einem Mehr an gesellschaftlicher Teilhabe führte zunächst über Selbstorganisationen im Rahmen der sozialdemokratischen Vereine, hier der Bildungsvereine sowie vor allem der Volksbühnenbewegung als Mitgliederorganisation im Dienst der Organisation von Theaterbesuchen, sowie über ein vielfältiges Angebot von häufig gewerkschaftlich organisierten Bildungsangeboten und -veranstaltungen. Ziel des Bildungs- oder *Empowerment*-Ansatzes der Sozialdemokratie ist nach wie vor die Befähigung jedes Einzelnen zu sozialer Mobilität im Dienst der Überwindung überkommener Klassenstrukturen, Besitz- und Beschäftigungsverhältnisse. Bezogen auf den Bildungs- und Kulturbereich beinhaltet der Slogan von Willy Brandt ‚[M]ehr Demokratie wagen‘ (Brandt 1969: 2) insofern einen gesamtgesellschaftlichen Ansatz und gleichzeitigen Anspruch, nämlich dass der Zugang zu Bildungsmöglichkeiten (Schule und Universität) und zu kulturellen Einrichtungen (Theater, Musik etc.) sowie zur eigenen künstlerischen Entfaltung für alle – unabhängig von Herkunft oder Besitzverhältnissen – ermöglicht wird.

Historisch betrachtet schloss sich die Entwicklung einer in dieser Form sozialdemokratisch inspirierten Kulturpolitik nahtlos an die Ausbildung und Ausdifferenzierung einer von der neuen Klasse des Industriebürgertums weitgehend finanzierten und frequentierten Kunstproduktion im Sinne der *High Culture* an. So zeigen die Arbeiten von Paul DiMaggio (2010, 2006) (Museen und Orchester) wie auch von Christopher Balme (2010) (Stadttheater), wie sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein Spektrum von hochkulturellen Einrichtungen herausgebildet hat, welche im wesentlichen Distinktionszwecken dienten. Die neuen Industrie- und Handelseliten pflegten „die feinen Unterschiede“ (Bourdieu 2018), indem sie sich durch Errichtung und Besuch von Theatern – insbesondere der Oper – abgrenzten vom einfachen Volk und seinen schnöden Vergnügungen in den damals sich schnell entwickelnden Varieté- und Vergnügungsstätten der neuen Industriemetropolen. Unter Rekurs auf Bourdieu und seinem Ansatz des ‚kulturellen Kapitals‘ lässt sich erklären, warum die Schaffung von Zugangsmöglichkeiten zu Kultur zu einem zentralen Argument des sozialdemokratisch inspirierten kulturpolitischen Diskurses avancierte. Auch hier wird investiert, und zwar in die kulturelle Kompetenz des Einzelnen im Dienst sozialer Mobilität. Die Förderung von Kultur ist hier eng mit dem öffentlichen Bildungsauftrag verbunden. Gleichzeitig könnte man kritisch anmerken, die Sozialdemokratie neigt zur Bourgeoisierung ihrer eigenen Klientel.

Dass es sich hierbei keineswegs ‚um einen alten Hut‘ handelt, zeigen neuere Programme, die heute z.T. unter dem Label ‚Soziale Investition‘ verbreitet und vermarktet werden. Ein

Beispiel hierfür ist das zum Jahreswechsel 2019 ausgelaufene Programm *Jedem Kind ein Instrument (JeKi)*, das 2003 als Pilot in Bochum an Grundschulen gestartet wurde und versucht mit öffentlicher Unterstützung Kinder – gerade auch von sog. bildungsfernen Schichten – an Musik, Tanz und Singen (Jekits) heranzuführen und für Musizieren, Singen und/oder Tanzen zu begeistern. Auch der Boom der pädagogischen Angebote in allen kulturellen Einrichtungen sowie die Auflage von zielgruppenspezifischen Programmen bis hin zur Errichtung von Kindertheatern und Kinderopern ist hier zu nennen. Auch die aktuellen Bemühungen der kulturellen Einrichtungen um neue Formate sowie die mehr oder weniger gezielte Ansprache unterschiedlicher Zielgruppen von Migraten*innen bis Senior*innen würde ich unter dem Label einer im Kern sozialdemokratisch inspirierten Kulturpolitik als Kulturförderung im Dienst der Ermöglichung von Akquise individuellen kulturellen Kapitals subsumieren. Es geht stets um die Ermöglichung der Gewinnung von kulturellem Kapital entweder durch Zuschauen und damit Konsumtion (Kultur für alle) oder aber durch Mitmachen und aktive Partizipation (Kultur von allen) (Liebau 2015).

3.3 Kulturpolitik im Dienst von Governmentalität

Nun noch zur dritten Legitimationsstrategie und ihrer Kontextualisierung: der normativen, wertorientierten. Auf die Frage „What is cultural policy?“ hat Paul DiMaggio folgende Antwort gegeben: „Cultural policies in brief are those that regulate what has been called the marketplace of ideas. Cultural policies influence the barriers to entry and the chances of survival and adoption of ideas, values, styles, and genres.“ (DiMaggio 1983: 242).

Diese Definition von Kulturpolitik ist aus politikwissenschaftlicher Sicht insofern interessant, als DiMaggio mit der Marktplatz-Metapher an den Ideenkontext und die demokratietheoretische Variante des Pluralismus als Wettstreit und Konkurrenz unterschiedlicher Sichtweisen und Positionen anknüpft. Pluralistisch idealtypisch betrachtet setzt sich als Ergebnis einer fairen Auseinandersetzung verschiedener Meinungen und Positionen stets diejenige durch, die utilitaristisch das größte Glück der größten Zahl garantiert. Der Wettstreit der Ideen, Meinungen und Positionen führt zu Lösungen und insofern zu Politiken im Dienst des Allgemeinwohls.

Allerdings wurde in der Interessengruppenforschung schon frühzeitig darauf hingewiesen, dass bei dem idealtypischen Konzept des ‚marketplace of ideas‘ der Faktor Macht kaum berücksichtigt ist. Der demokratietheoretischen Konzeption des Pluralismus liegt das Modell des ‚idealen Marktes‘ und ‚gerechten Wettbewerbs‘ zugrunde. Dass dieses Modell nicht der Realität entspricht, steht außer Zweifel. Es ist immer eine offene und jeweils empirisch zu beantwortende Frage, in welche Richtung der ‚marketplace of ideas‘ beeinflusst wird.

Die Interessengruppenforschung benennt hierzu viele Beispiele, die heute gemeinhin unter dem Label Lobbyismus gebündelt werden (Speth/Zimmer 2015).

Im Hinblick auf das Thema ‚Kultur als Politik‘ ist wichtig, dass DiMaggio in seiner Definition zwar das ‚Wie‘ der Kulturpolitik benennt und damit auf die *Policy*-Dimension eingeht, während das ‚Was‘ und ‚Wofür‘ der Kulturproduktion und -konsumption unbestimmt bleibt, aber als ideell und normativ konnotiert wird: Es geht bei Kulturpolitik gemäß ihrer Definition um „the chances of survival and adoption of ideas, values, styles, and genres“ (DiMaggio 1983: 242). In der Tat bleibt die materielle Dimension von Kulturpolitik in dem Beitrag von DiMaggio außen vor. Es geht in erster Linie um das ‚Wie‘ der Kulturförderung.

Gleichzeitig weist DiMaggio in seinem Beitrag daraufhin, dass Kulturpolitik nur in bestimmten Zeiten von größerem Interesse ist, und zwar immer dann, wenn die normative Grundlinie oder der Wertekosmos einer Gesellschaft in Frage gestellt wird bzw. ins Wanken geraten ist. „Cultural policy“, so DiMaggio, „only becomes salient in the presence of cultural conflict and uncertainty, when the marketplace of ideas is at least potentially competitive“ (DiMaggio 1983: 245). Es sind also in der Regel unsichere Zeiten, die Kultur ins Zentrum von Politik als Entscheidungsprozessen führen, die uns alle betreffen und deren Folgen wir uns nicht entziehen können.

Eine Hochzeit von Kultur als normativer Bezugspunkt war sicherlich das 19. Jahrhundert mit dem Aufkommen und der Blüte des Nationalismus. In der Tat ist die Idee und Konzeptualisierung des Nationalstaates sehr eng mit ‚Kultur‘ als eine Einheit von Sprache, Tradition und häufig auch Religion verbunden. So ging die Erfindung des Kulturstaates Deutschland der Nationalstaatsgründung voraus. In der Musik bildeten sich nationale Komponistenschulen heraus, wobei auf Elemente der Volksmusik im Dienst der Entwicklung eines nationalspezifischen Klangstils rekurriert wurde. Zu nennen sind hier u.a.: *Die Moldau* als das bekannteste Musikstück von Bedřich Smetana und Teil seines sinfonischen Zyklus *Mein Vaterland*. Tschechien war damals Teil der K&K-Monarchie. Zu den sog. Nationalkomponisten zählen neben Smetana u.a. Béla Bartók (Ungarn) oder Antonín Dvořák. Kultur wurde zum Bezugspunkt einer in der Regel völkisch bestimmten Einheit der Nation, und zwar gerade dann, wenn die betreffende Region politisch nicht selbständig und Teil eines sog. Vielvölkerstaates, wie etwa Österreich-Ungarn oder auch das zaristische Russland, war.

Es ist an dieser Stelle ergänzend anzumerken, dass die ideell-normative Legitimation eher auf den weiteren Begriff von Kulturpolitik rekurriert. Kultur wird mit Zivilisation gleichgesetzt und dem Unzivilisierten gegenübergestellt. Auch dies war besonders ausgeprägt im 19. Jahrhundert. Die Zivilisation der sog. westlichen Welt wurde der unwürdigen Lebens-

weise der ‚Wilden‘ gegenübergestellt und mit Bezugnahme auf die Rassenlehre und Höherwertigkeit der sog. weißen Rasse legitimiert.

Anders ausgedrückt: Der ‚marketplace of ideas‘ wurde in eine Richtung gelenkt und spezifische ‚ideas, values, styles, and genres‘ als nationaltypisch oder aber zivilisatorisch höherwertig bezeichnet. Damit besteht gleichzeitig die Möglichkeit der Aus- und Abgrenzung gegenüber anderen Kulturen, die dementsprechend als nicht zugehörig charakterisiert oder besser deklassifiziert werden. Die Förderung bestimmter Kulturproduktion bedient damit ein einfaches Schema, das unterscheidet zwischen denjenigen, die kulturell dazugehören und denen, die eine andere Kultur haben. Unter Rekurs auf Foucault hat Kevin Mulcahy diese Legitimationsstrategie von Kulturpolitik so gefasst: „There is a conception of cultural policy that sees public involvement in the cultural domain through the prism of governmentality; that is, the process by which the state comes to manage individuals“ (Mulcahy 2010: 320).

Was als Kunst gilt, unterliegt einen ‚Wertecheck‘, wobei all jenes, das nicht mit dem staatlich festgelegten Werte- und Normenkanon in Einklang steht, als Unkunst und damit nicht förderungswürdig deklariert wird. Im Gegensatz dazu wird das, was mit der Staats- oder Parteilinie in Übereinstimmung steht, besonders oder sogar alleinig unterstützt.

Am stärksten ausgeprägt ist die Legitimation von Kulturförderung mit Hinweis auf spezifische Werte und Normen in autoritären Regimen. Beispiele hierfür lassen sich vielfältig anführen und reichen von der spezifischen Ästhetik des Totalitarismus unter Stalin, der Propaganda und Hetze in der Filmwirtschaft des Nationalsozialismus – z.B. der Film *Jud Süß* – oder dem politisch gesteuerten Vernichtungswahn während der Kulturrevolution in China. Im Unterschied wird in demokratisch verfassten Ländern Einfluss eher durch gezielte Nicht-Förderung ausgeübt. Ein berühmtes Beispiel hierfür ist die Debatte über die Arbeiten des amerikanischen Fotografen Robert Mapplethorpe, die dank öffentlicher Zuschüsse einem breiteren Publikum in den USA zugänglich gemacht wurden. Die Arbeiten wurden von einigen Interessengruppen als pornografisch bezeichnet und insofern als Gefährdung von Sitte, Ordnung und Moral gesehen. Die staatliche Fördereinrichtung, *the National Endowment for the Arts*, kam erheblich unter Druck.

Auch hierzulande zeigt sich, dass es sich bei der normativ-nationalstaatlich orientierten Legitimationsstrategie von Kulturförderung (leider) nicht um einen alten Hut handelt. Der Bezug auf ‚Kulturstaatlichkeit‘ gehört in Deutschland nach wie vor zum Ideenhorizont auch der etablierten Parteien. So heißt es im aktuellen Grundsatzprogramm der CSU: „Bayern ist ein Kulturstaat. Bayern mit seiner unvergleichlichen Geschichte und Tradition hat ein vielfältiges kulturelles Erbe.“ Und weiter: „Wir bekennen uns zur deutschen Nation und zu un-

serer Staatsräson. Das deutsche Volk strebt nach einem Leben in Frieden, Freiheit und Wohlstand. Unsere Verpflichtung ist die Wahrung und Vertretung der Interessen des deutschen Volkes (CSU 2019).“ Auch die immer wieder in den Medien aufkommende Debatte über die „Deutsche Leitkultur“ ist an dieser Stelle zu nennen, wobei dies in Gegensatz zum grundgesetzlichen Schutz (Art. 5) der Freiheit von Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre steht.

Es scheint einiges darauf hinzudeuten, dass eine ideell-normativ geprägte Legitimierung von Kulturförderung deutliche Schnittstellen zu nationalstaatlichen Traditionen sowie zu rassistisch konnotierten Denkmustern aufweist und auf dem binären Code der Zugehörigkeit und Nicht-Zugehörigkeit basiert. In seiner umfassenden Ausprägung wird nur noch solche Kulturproduktion gefördert, die im Dienst der Einheit der Nation oder des eigenen Volkes steht. Alles andere wird als ‚entartete Kunst‘ diffamiert und nicht mehr gezeigt bzw. vom Spielplan abgesetzt. Es liegt auf der Hand, dass diese Form der Legitimierung von Kulturförderung im Gegensatz zu Internationalisierung und Globalisierung steht. In einigen Ländern Europas – wie etwa in Polen – kommt es bereits zu Einflussnahmen der Politik auf die Kulturproduktion. Von rechtspopulistischen Parteien wird dies auch hierzulande zumindest in Aussicht gestellt. Ist das neu erwachte Interesse an Kulturpolitik ggf. als weiteres Indiz dafür zu sehen, dass wir uns derzeit in einer Zeit des Wandels und Umbruchs befinden?

4. Kulturpolitik als Thema wissenschaftlicher Analyse

Vor dem Hintergrund, dass sog. identitäre Bewegungen und Politiken aktuell stark an Bedeutung gewinnen, stellt sich die Frage: Gibt es ein neues Interesse an Kultur als Politik? Ein Blick auf die Publikationsaktivität in diesem Segment scheint dies zu bestätigen. Insbesondere in den Jahren der verstärkten Migrationsströme lässt sich eine zunehmende Attraktivität der Themen ‚Kultur‘ und ‚Kulturpolitik‘ feststellen.

Betrachtet man die Einträge zu den Stichwörtern ‚Kulturpolitik‘ und *Cultural Policy* bei Google Scholar, so zeigt sich etwa seit 2005 ein klarer Aufwärtstrend und eine deutliche Zunahme der Veröffentlichungen, wenn sich aktuell der Trend auch wieder leicht abzuwächen scheint.

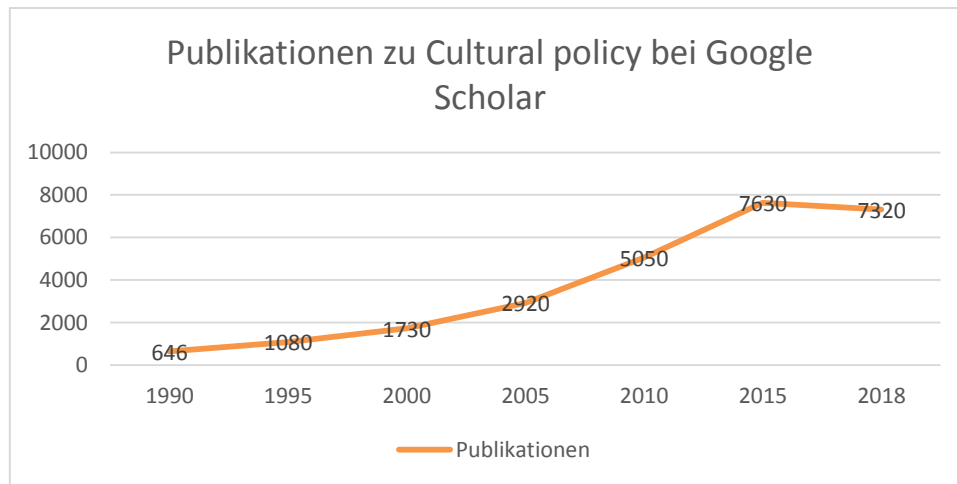


Abb. 1: Anzahl der Publikationen zu Cultural Policy gemäß Internetrecherche

Im Vergleich zu 1990 hat sich die Anzahl der Publikationen zu *Cultural Policy* im Jahr 2018 vervierfacht. Allerdings handelt es sich hierbei meist um Veröffentlichungen, die auf einen weiteren Begriff von ‚Kulturpolitik‘ rekurrieren und kulturelle Praktiken einschließen. Insgesamt ist die wissenschaftliche Beschäftigung mit Kulturpolitik eher randständig und auf keinen Fall ein zentrales Thema der Politikwissenschaft. Die Gründe hierfür sind vor allem in den relativ geringen finanziellen Volumina von Kulturförderung zu sehen. Das *National Endowment for the Arts* in den USA verfügt über einen Jahresetat von aktuell 155 Mio \$ (National Endowment for the Arts 2019). Im Vergleich dazu beläuft sich der Militäretat der USA auf 686 Milliarden \$ (United States Department of Defense 2018).

Im Kontext der Diskussion um die ‚Neue Kulturpolitik‘ war angeregt worden, dass in den Kommunen in Deutschland bis zu 14% des kommunalen Etats für Kulturförderung verausgabt werden sollte. In der Regel werden in etwa vier Prozent des kommunalen Haushaltes in Deutschland für die Förderung von Kultur verwandt. Es handelt sich somit im Vergleich zu den großen Haushaltspositionen, insbesondere zu den Sozialausgaben, um *Peanuts*. Wenn sich die öffentliche Hand nicht in einer völlig desolaten finanziellen Lage befindet, lohnen sich Kürzungen und ein Zusammenstreichen der Kulturhaushalte zumindest in Deutschland aktuell nicht. Bei Interviews mit Vertreter*innen des Kulturausschusses der Stadt Dortmund wurde deutlich, dass der Image-Schaden deutlich größer wäre als der finanzielle Gewinn.

Auch wenn Kultur als Politik kein zentrales Thema der Politikwissenschaft darstellt, so ist dennoch die Frage berechtigt: Was ist Thema der politikwissenschaftlichen Analyse? Was wird betrachtet und was ist aus genuin politikwissenschaftlicher Sicht interessant? In *grosso modo* lassen sich zwei unterschiedliche Perspektiven oder subdisziplinäre Zugänge unterscheiden: zum einen eine *policy*-analytische und zum anderen eine komparative Be-

trachtung von Kultur als Politik. Bei beiden Sichtweisen besteht eine Nähe zur Verwaltungswissenschaft bzw. zu *Public Administration* und *Public Policy*.

4.1 Zur *policy*-analytischen Betrachtung von Kulturpolitik

Bei der *policy*-analytischen Betrachtung von Kulturpolitik als Förderung der Kunstproduktion und -konsumption geht es gemäß Harold Lasswell (1936) um die Frage: „Who Gets What, When, How.“ Zur Anwendung kommt in der Regel die Politikfeldanalyse als methodischer Zugang, wobei die Genese – das *Agenda-Setting* –, der politische Schlagabtausch – die Politikformulierung – sowie die Umsetzung der Politik und schließlich ihre Evaluierung betrachtet werden. Bei der *Policy* kann es sich um die Auflage eines Förderprogramms, eine gesetzliche Regelung, den Neubau einer kulturellen Einrichtung oder aber auch um die Schließung, Verkleinerung oder Zusammenlegung einer Einrichtung handeln. In der Sprache der *Policy*-Analyse kann es um Folgendes gehen:

- regulative Politik: z.B. das Sächsische Kulturraumfördergesetz,
- distributive Politik: z.B. der Fond für Soziokultur oder das Programm *Jedem Kind ein Instrument*,
- redistributive Politik: z.B. die etatneutrale Förderung der Soziokultur und der Freien Szene aus Mitteln des kommunalen Kulturretats.

Häufig handelt es sich um einen Mix der Instrumente wie z. B. beim Sächsischen Kulturraumgesetz. Auch kommt bei der Untersuchung der jeweiligen *Policy* ein Mix qualitativer wie quantitativer Methodik zur Anwendung. Ein Beispiel einer kulturpolitischen *Policy*-Analyse im Politikfeld Kultur ist die Promotionsarbeit von Lilian Schwalb (2011) *Kreative Governance? Public Private Partnerships in der lokalpolitischen Steuerung*, die am Beispiel der Einrichtung eines neuen Museums in Münster den Einfluss nicht-staatlicher Akteure zeigt.

Wenn es in Kommunen zum Bau und Betrieb neuer kultureller Einrichtungen kommt, so erfolgt dies inzwischen meist nicht im Alleingang und dank ausschließlicher Finanzierung der Kommune. Vielmehr werden Partner an Bord genommen; sei es dass das Gebäude –z.B. ein Museum – von der Kommune bereitgestellt wird, die Sammlung aber von privaten Mäzenen stammt. Oder aber auch das Gebäude wird weitgehend fremdfinanziert und die Mittel stammen von privaten oder halböffentlichen Sponsoren (z.B. Sparkassen, öffentliche Betriebe). Nicht immer werden angedachte *Public-Private Partnerships* im Bereich der Kultur auch in die Tat umgesetzt. Bei jedem politischen Projekt ist es ein langer Weg von der ersten Idee – *Agenda-Setting* – bis zur Realisierung. Und in der Regel gibt es jede Menge

Fallstricke und von Akteuren vorgebrachte ‚gute Gründe‘, die das Projekt zum Scheitern bringen können und bereits die Politikformulierung verhindern, und zwar auch, wenn sich die Kommune bemüht, Kosten und auch Risiken mittels der Zusammenarbeit mit Dritten zu minimieren.

In ihrer Arbeit hat Frau Schwalb drei (Fall)Beispiele von *Public Private Partnerships* in einer Kommune unter der Fragestellung untersucht, *Who gets What, When, How*, wobei zumindest ein Fallbeispiel völlig scheiterte und bisher nicht zur Realisierung gekommen ist. Ohne auf die Arbeit im Einzelnen einzugehen, bleibt festzuhalten, dass das erfolgreiche Projekt – das Picasso Museum in Münster – im Wesentlichen aufgrund folgender Konstellation zustande kam:

- Es wurde von einer kleinen Gruppe vergleichsweise einflussreicher und finanzstarker Akteure in der Stadt unterstützt und *gepusht*.
- Die Politikformulierung erfolgte im kleinen Kreis unter Moderation des Oberbürgermeisters, der wie die Spinne im Netz die Fäden der Unterstützerkoalition zusammenhielt.
- Größere öffentliche Debatten blieben außen vor und die Politikformulierung wie -umsetzung erfolgte zügig, wenn nicht sogar rasant schnell.
- Die Legitimation des Projektes durch die Stadtgesellschaft wurde nachträglich organisiert und per effizientem Marketing, umgesetzt durch eine professionelle Agentur, bei der Eröffnung des Museums mehr oder weniger *top-down* gemangelt.

Das neue Museum wurde der Stadtgesellschaft als gelungenes Beispiel einer *Public Private Partnership* im Dienst des Attraktivitätsgewinns der Stadt Münster regelrecht verkauft, so das Ergebnis der Analyse.

Zentral für die *policy*-analytische Betrachtung von Kulturförderung ist die Identifizierung der maßgeblichen Akteure und ihrer jeweiligen Positionen wie Durchsetzungsstrategien. Es geht darum, wie und mit welchen Argumenten und Strategien ein Vorhaben bei einer gegebenen oder sich auch neu konfigurierenden Akteurskonstellation durchgesetzt wird oder aber scheitert. Neben der Netzwerkanalyse, wobei die zentralen und die peripheren Akteure bzw. die ‚Strippenzieher‘ und die ‚Randfiguren‘ identifiziert werden, ist ebenso wichtig die Analyse des jeweiligen Diskurses, aufgrund dessen das Projekt letztlich reüssiert. Es ist schließlich immer auch das ‚Narrativ‘, auf das es ankommt. Im Fall Münsters und des Picasso Museums war das Narrativ ‚ein Museum im Dienst der Steigerung der Attraktivität der Stadt als Einkaufs- und Erlebnismeile‘ ausschlaggebend. Also legitimiert wurde die

Neueinrichtung durch eine ökonomische Argumentation: Münster ist dank des neuen Museums in der Konkurrenz der sog. Einkaufsstädte wesentlich besser aufgestellt.

4.2 Zur vergleichenden Betrachtung von Kulturpolitik

Der Vergleich gilt als Königsweg der Politikwissenschaft. De facto ist aber jede Analyse vergleichend, da eine Vergleichsfolie notwendig ist, um einen Gegenstand überhaupt differenzieranalytisch betrachten zu können. In der Politikwissenschaft gilt der Vergleich als spezifisches methodisches Vorgehen. Unterschieden wird generell zwischen Vergleichen von (Landman 2008: 24):

- *single cases*: in der Regel qualitative Einzel- bzw. meist Landesstudien sowie
- *few and many cases*: in der Regel variable- oder kategorien-gestützte Länder-, Regionen-, Kommunen oder auch *Policy*-Vergleiche.

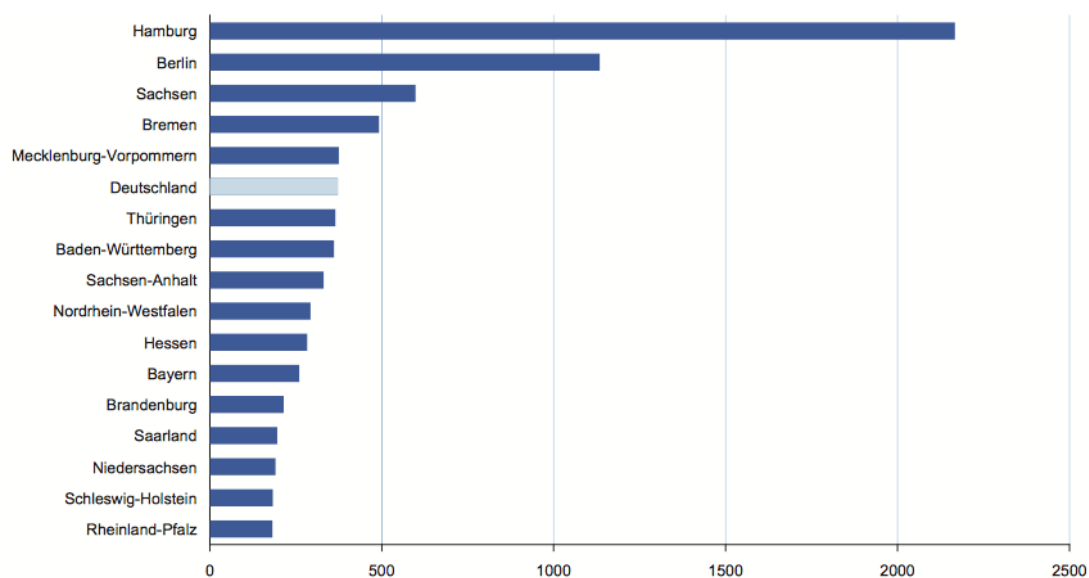
Die analytische Betrachtung der Kulturpolitik eines Landes ist eine typische Einzelfallstudie, die aber dennoch der vergleichenden Politikwissenschaft zugerechnet wird. Für Deutschland ist z.B. die Analyse von Klaus von Beyme zu nennen: *Kulturpolitik in Deutschland. Von der Staatsförderung zur Kreativwirtschaft* (2012). Vermittelt wird ein Überblick über die Entwicklung der Kulturpolitik in der Bundesrepublik mit einem besonderen Fokus auf der Phase nach der Wiedervereinigung; es wird auf die administrative Ausgestaltung eingegangen sowie Handlungsfelder von Kulturpolitik – darunter auch die Stadtplanung – thematisiert. Der Band vermittelt einen Eindruck von der Genese, der Ausgestaltung und den Spezifika von Kulturpolitik in einem föderalen Land.

Der *few cases*-Vergleich ist sehr beliebt, insbesondere im europäischen Kontext und wird als Ländervergleich angelegt. Hierbei wird meist jedoch auf ein bestimmtes Politikfeld – wie etwa Filmförderung in Deutschland und Frankreich – oder aber auf eine Sparte – z.B. Moderne Musik – abgehoben und die Kulturpolitik bzw. Kulturförderung im Ländervergleich in diesem spezifischen Segment analysiert. Der Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich bietet sich aus politikwissenschaftlicher Sicht an, da es sich um ein *most similar cases-design* handelt – beides hochentwickelte Länder und Demokratien. Um vergleichen zu können, wird in der Regel auf die klassischen Kategorien politikwissenschaftlicher Analyse und hier auf die Differenzierung zwischen *Polity*, *Politics* und *Policy* rekurriert und insofern die Rahmenbedingungen (*Polity*), die Prozesse und Akteure (*Politics*) und die Inhalte (*Policy*) eines bestimmten Politikfeldes oder einer Sparte, etwa Filmförderung, Museen, Freie Szene, vergleichend betrachtet. So ist für die Unterschiede der Ausgestaltung wie auch der Ergebnisse von Kulturpolitik in Deutschland und Frankreich in der Regel die un-

terschiedliche staatlich-administrative Strukturierung der Länder – Zentralismus in Frankreich und Föderalismus in Deutschland – ursächlich. Aufgrund dessen gestalten sich z.B. Karrierewege im künstlerischen Bereich anders als in Deutschland, die Kulturförderung der Zentralregierung hat in Frankreich einen ganz anderen Stellenwert als in Deutschland und die Rolle der Kommunen im Politikfeld Kultur ist in Frankreich ebenfalls grundsätzlich anders als in Deutschland.

Für eine vergleichende Betrachtung von Kulturpolitik bietet sich selbstverständlich auch der innerdeutsche Vergleich der verschiedenen Bundesländer an. So zeigt z.B. der Vergleich der Theaterbesuche in den deutschen Bundesländern erhebliche Unterschiede. Während in Hamburg die Theater stark frequentiert sind, trifft dies für Rheinland-Pfalz überhaupt nicht zu. Woran liegt dies? Was sind die Gründe: Stadt-Land-Gefälle, Konzentration von Musical-Theatern in Hamburg, Vielfalt an Spielstätten, ausgeprägtes Bildungsbürgertum und eine wohlhabende Bevölkerung (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2018: 52)?

Anzahl Theaterbesuche je 1000 Einwohnerinnen und Einwohner in der Spielzeit 2015/16 nach Bundesländern



Quelle: Deutscher Bühnenverein e. V., eigene Berechnungen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder

Abb. 2: Theaterbesuche nach Bundesländern gemäß Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): 52.

Erste Ergebnisse der vergleichenden Städteanalysen des Teilprojektes ‚Passion als Beruf?‘ weisen darauf hin, dass die Politik ganz wesentlich ist für die Stellung des Stadttheaters vor Ort. Es macht einen Unterschied, ob das Theater sich der Unterstützung der Politik – etwa in Person des OBs oder Stadtkämmerers – sicher sein kann, oder ob dies nicht der Fall ist und das Theater von Seiten der Politik in Frage gestellt wird, oder aber die Politik auf das Theater maßgeblich Einfluss nimmt und z.B. ein starkes Wort bei der Programmgestaltung

mitspricht oder sogar die Intendanz mittels Vertragskündigung entlässt. Bisher befinden wir uns im Teilprojekt noch auf der Ebene der Deskription und noch nicht auf der einer vergleichenden Analyse.

Ziel des Vergleichs ist es stets, Gemeinsamkeiten sowie Unterschiede zu erklären, sowie Ordnung in die Vielfalt der empirischen Phänomene zu bringen und dadurch Komplexität zu reduzieren. Im Ergebnis soll eine vergleichende Analyse zu einer idealtypischen Charakterisierung unterschiedlicher Politiken führen. Angeknüpft wird hierbei u.a. an Ansätze der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, die die ‚gewachsenen Strukturen‘ und damit die administrative Ausgestaltung von Politikfeldern in den Blick nimmt, das Volumen der Staatsausgaben berücksichtigt, die zentralen Akteure in ihren Politikvorstellungen und Leitbildern und insofern die Machtverhältnisse und das dominante Narrativ in die Betrachtung miteinbezieht. Aus dem Zusammenspiel der genannten Faktoren ergeben sich auf lange Sicht, durch neoinstitutionalistische Betrachtung, idealtypische Gemeinsamkeiten oder Unterschiede.

Zu den gewachsenen Strukturen zählen u.a. die Kontextbedingungen eines zentralistischen oder föderalistischen Staatsaufbaus, die Organisation der staatlichen Kulturförderung, z.B. Regel- oder Projektförderung durch Ministerien oder Mittlerinstitutionen sowie ganz wesentlich der institutionelle Mix der Kunst- und Kulturproduzenten, wobei zwischen öffentlichen, privatkommerziellen und privat freigemeinnützigen (*nonprofit*) zu differenzieren ist. Hinzu kommt ferner die Höhe und die Entwicklung der Ausgaben für Kultur, also die öffentliche Kulturförderung, und wer, welche staatliche Ebene oder Institution als zentraler und wichtigster öffentlicher Förderer fungiert. Schließlich macht es einen Unterschied, ob private Akteure – sprich Interessensgruppen und Verbände – in die Politikgestaltung miteinbezogen sind und in gewisser Weise institutionalisiert Einfluss ausüben können und ein Mitspracherecht haben. Handelt es sich um eine *top-down* angelegte Kulturpolitik nach dem *Government*-Modell oder um eine netzwerkförmige Ausgestaltung, also eher um eine Kulturpolitik, die an das Modell von *Governance* – also eine Politikformulierung und – *implementation* unter Einschluss privater Akteure – angelehnt ist. Und nicht zuletzt geht es um die Analyse des dominanten Narrativs: Geht es um eine Kulturpolitik im Dienst der Kulturation, der bürgerlichen Distinktion und feinen Unterscheidung, des *Empowerments* und der gesellschaftlichen Teilhabe oder der Verbesserung des Standortes und der Regeneration einer desperaten urbanen Altindustrieregion oder auch eines sich sukzessive entvölkernenden ländlichen Raumes?

Wie die Ausführungen zeigen, macht die Analyseebene einen deutlichen Unterschied. Vergleichend angelegte Arbeiten unterhalb der Ebene des Nationalstaates – also keine Gesamtbetrachtungen – weisen in der Regel starke Bezüge zur *policy*-analytischen Betrachtung

tion auf. Damit vermeidet die vergleichende Analyse von Kulturpolitik ein Dilemma, das sich aufgrund von Globalisierung sowie Internationalisierung und damit des Bedeutungsverlustes des Nationalstaates als zentrale Bezugseinheit ergibt. Nationalstaatliche Strukturen und Traditionen werden zu ‚Rahmenbedingungen‘, die Diffusionsprozesse von Politik – wie etwa die Förderung der Freien Szene oder die Entstehung von privaten Musicaltheatern – in gewisser Weise noch kanalisieren, aber als solche nicht mehr ursächlich oder primär gestaltend wirken.

5. Zusammenfassung: *There is no business like show business!*

Bei „Kultur als Politik“ handelt es sich in erster Linie um die Ermöglichung oder öffentliche Unterstützung von Kunst- oder Kulturproduktion und -konsumtion. Warum Kulturpolitik in dieser Form notwendig ist, ergibt sich aufgrund der *Cost Disease* oder der Unmöglichkeit einer Effizienzsteigerung der Produktion. Da das *Uno-Actu*-Prinzip insbesondere in den darstellenden Künsten konstitutiv für Kulturproduktion ist, kann der Produktionsprozess nicht kostengünstiger gestaltet werden, sondern wird mit steigenden Löhnen sukzessive immer teurer.

Da Kulturprodukte aber nicht lebensnotwendig sind, bedarf die öffentliche Förderung der Kulturproduktion insbesondere in demokratisch verfassten Ländern der Legitimation. Der dominante Legitimationsstrang ist hier seit den frühen Anfängen der Kulturpolitik der ökonomische. Hierbei lassen sich drei Argumentationslinien unterscheiden. 1) Die öffentliche Förderung ist notwendig, da der Markt infolge der *Cost Disease* und des quasiöffentlichen Gut-Charakters der Kunstproduktion versagt. Der Staat reagiert als Wohlfahrtsstaat, um Marktversagen auszugleichen. 2) Kultur dient indirekt der lokalen Wirtschaft, da Kulturangebote zur Steigerung der Attraktivität des Standorts beitragen und entweder zahlreiche Besucher anlocken, die vor Ort konsumieren – Stichwort Umwegrentabilität – oder aber Firmen sowie ihre CSOs sich eher für einen Firmenstand- oder Wohnort mit breitem Kulturangebot entscheiden. 3) Kultur wird zum Motor der lokalen Wirtschaft in der Postmoderne, da die *Creative Class* nur dort tätig wird und die Wirtschaft zukunftsweisend voranbringt, wo bereits ein ausreichendes kulturelles Angebot vorhanden ist. Auf eine lange Tradition kann auch der als sozialdemokratischpartizipatorisch bezeichnende Legitimationsstrang zurückblicken. Die Zielsetzung der Kulturförderung besteht in der Verbesserung von Chancengerechtigkeit, indem denjenigen, die nicht zur ‚herrschenden Klasse‘ gehören, mittels Akquise ‚kulturellen Kapitals‘ – d.h. mit Hilfe von Bildung – soziale Mobilität ermöglicht wird. Kulturförderung ist somit eine Facette des sozialdemokratischen Reformkurses und gleichzeitig Ausdruck der als *developmental democracy* oder auch als ‚soziale Demokratie‘

bezeichnete spezielle Ausprägung der Demokratietheorie. In jüngster Zeit weist der sozialdemokratische Legitimationsstrang eine Schnittstelle zur ökonomischen Legitimation von Kulturförderung auf, indem bestimmte Kulturförderprogramme als ‚soziale Investition‘ *geframt* werden. Schließlich ist als dritter Strang der ideell-normative und insofern wertorientierte zu nennen. Wie bei der sozialdemokratisch-partizipativen Legitimation reicht die Tradition hier weit ins 19. Jahrhundert zurück. Die ideell-normative Legitimation war damals zum einen an die Narrative rund um Nationalstaatlichkeit als Konzept und Idee gekoppelt, zum anderen weist diese Art der Legitimation Bezüge zu rassistischen Ideenhorizonten und dem Argument der Höherwertigkeit eines bestimmten Volkes und seiner Kultur im Vergleich zu ‚den wilden‘ und damit minderwertigen Kulturen auf.

In der öffentlichen Debatte wie in der Politik wird auf jeden der drei Legitimationsstränge nach wie vor Bezug genommen. Es lässt sich kein Veralten einer Argumentation feststellen. Im Gegenteil, infolge des Aufkommens populistischer Parteien und sog. identitärer Bewegungen hat das ideell-normative Narrativ in jüngster Zeit sogar deutlich an Relevanz gewonnen. Ein an kulturell konnotierte Werte und Normen gekoppelter und mit z.T. rassistischen Argumenten unterfütterter Diskurs wird als Gegenreaktion zu Globalisierung und Internationalisierung sogar zunehmend wirkungsmächtiger. Ein Indiz dafür, dass Kultur als Referenz wieder an Bedeutung gewinnt, könnte die deutliche Zunahme der Veröffentlichungen mit einem Themenbezug zu *cultural policy* sein. Allerdings kommt der Kulturpolitik nach wie vor als Gegenstand politikwissenschaftlicher Betrachtung eher eine randständige Bedeutung zu. Bedingt ist dies vorrangig durch das im Vergleich zu anderen Politikbereichen geringe Fördervolumen, das öffentlich in Kultur investiert wird. Wenn die Politikwissenschaft sich des Themas annimmt, so erfolgt dies in der Regel aus *policy*-analytischer oder aus vergleichender Perspektive. Die Arbeiten folgen hierbei im Wesentlichen dem Handwerkzeug und Instrumentarium dieser beiden politikwissenschaftlichen Subdisziplinen. Häufig wird hierbei auch vergleichend *policy*-analytisch vorgegangen. Damit befindet sich die politikwissenschaftliche Analyse von Kulturpolitik in dem die *Policy*-Analyse auch ganz allgemein betreffenden Dilemma der nationalstaatlichen Begrenzung. Im Unterschied zu anderen Politikfeldern wurde im Bereich Kultur bisher weniger sowohl die Diffusion von Politiken als auch das *Policy Learning* in internationalen Kontexten thematisiert und analysiert. Als Grund hierfür ist vermutlich die vergleichsweise geringe Bedeutung von Kulturpolitik als Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtung zu nennen. Während ‚Kulturmanagement‘ und auch ‚Kulturökonomie‘ als disziplinäre Spezifizierung und Denomination sich an Universitäten und FHs etabliert haben, trifft dies für die Kulturpolitik in Deutschland abgesehen von zwei Ausnahmen, die die Regel bestätigen, nicht zu. Insbesondere die Internationale Politik hat als Disziplin der Politikwissenschaft Kultur als sich zunehmend globalisierenden und internationalisierenden Politikbereich bisher kaum entdeckt. Und auch bezogen

auf die Europäische Union steckt eine vergleichende Betrachtung der Kulturpolitiken wie auch der aktuellen Trends und Entwicklungen in diesem Politikfeld nach wie vor in den Kinderschuhen und wird bislang – auch in der Förderpolitik der EU – nur randständig aufgegriffen.

Nachweise / References

Backmann, Mikaela/Nilsson, Pia: „The role of cultural heritage in attracting skilled individuals“. In: *Journal of Cultural Economics* 42 (2018), 111-138.

Balme, Christopher: „Stadt-Theater. Eine deutsche Heterotopie zwischen Provinz und Metropole“. In: Dogramaci, Burcu [Hg.]: *Großstadt. Motor der Künste und der Moderne*, Berlin: Geb. Mann Verlag, 2010, 61-76.

Baumol, William J./Bowen, William G.: *Performing Arts, The Economic Dilemma. A study of problems common to theater, opera, music, and dance*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1966.

Bourdieu, Pierre: *Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft*. 26. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2018 [1987].

Brandt, Willy: „Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt vor dem Deutschen Bundestag in Bonn am 28. Oktober 1969“. Entn. *Willy Brandt Stiftung*, <https://www.willy-brandt.de/fileadmin/brandt/Downloads/Regierungserklaerung_Willy_Brandt_1969.pdf>, letzter Zugriff: 09.05.2019.

CSU: „Das Grundsatzprogramm gesamt“. Entn. *CSU Grundsatzprogramm*, <<http://csu-grundsatzprogramm.de/grundsatzprogramm-gesamt/#leitkultur>>, letzter Zugriff: 08.05.2019.

DiMaggio, Paul: „Nonprofit organizations and the intersectoral division of labor in the arts“. In: Powell, Walter W./Steinberg, Richard [Hg.]: *The Nonprofit Sector. A Research Handbook, Second Edition*. Yale University Press, 2006. Entn. JSTOR, <www.jstor.org/stable/j.ctt5vktdq>, letzter Zugriff: 22.03.2019, 432-462.

DiMaggio, Paul: „Cultural Policy Studies. What They are and why We Need Them“. In: *Journal of Arts Management and Law*, Jg. 13, Ausg. 1 (2010/1983), 241-248.

Easton, David: *A Framework for Political Analysis*. New York: Englewood-Cliffs, 1965.

Florida, Richard: *The rise of the creative class*. New York: Basic Books, 2004.

Florida, Richard: *Cities and the creative class*. New York, NY: Routledge, 2005.

Florida, Richard: *The flight of the creative class. The new global competition for talent*. New York: HarperCollins, 2007.

Gottschalk, Ingrid: *Kulturökonomik*. Wiesbaden: Springer VS Verlag, 2016.

Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter: *Festivalisierung der Stadtpolitik*. Wiesbaden: Springer VS Verlag, 1993.

Held, David: *Models of Democracy*. Stanford: Stanford Univ. Press, 2006.

Klein, Armin: *Kulturpolitik. Eine Einführung*. 3., aktualisierte Aufl. Wiesbaden: Springer VS Verlag, 2009.

Landman, Todd: *Issues and methods in comparative politics. An introduction*. 3. Aufl. London: Routledge, 2008.

Lasswell, Harold: *Politics. Who Gets What, When, How*. New York: Whittlesey House, 1936.

Liebau, Eckart: „Kulturelle Bildung für alle und von allen? Über Teilhabe an und Zugänge zur Kulturellen Bildung“. Entn. *Kulturelle Bildung*, <<https://www.kubi-online.de/artikel/kulturelle-bildung-alle-allen-ueber-teilhabe-zugange-zur-kulturellen-bildung>>, letzter Zugriff: 01.04.2019.

Mulcahy, Kevin V.: „Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches“. In: *Journal of Arts Management and Law*, 35/4 (2010), 319-330.

National Endowment for the Arts: „National Endowment for the Arts Appropriations History“. Entn. *The National Endowment for the Arts*, <<https://www.arts.gov/open-government/national-endowment-arts-appropriations-history>>, letzter Zugriff: 26.03.2019.

Schmidt, Manfred G.: *Demokratietheorie*. 5. Aufl., Wiesbaden: Springer VS Verlag, 2010.

Schwalb, Lilian: *Kreative Governance? Public Private Partnerships in der lokalpolitischen Steuerung*. Wiesbaden: Springer VS Verlag, 2011.

Speth, Rudolf/Zimmer, Annette [Hgg.]: *Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung*. Wiesbaden: Springer VS Verlag, 2015.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder: „Kulturstatistiken. Kulturindikatoren auf einen Blick. Ein Ländervergleich“. Entn. *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*,

<https://www.statistikportal.de/sites/default/files/2018-12/Kulturindikatoren_2018.pdf>, letzter Zugriff: 26.03.2019.

United States Department of Defense: „Defense Budget Overview“. Entn. *United States Department of Defense*, <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/FY2019-Budget-Request-Overview-Book.pdf>>, letzter Zugriff: 26.03.2019.

Von Beyme, Klaus: *Kulturpolitik in Deutschland. Von der Staatsförderung zur Kreativwirtschaft*. Wiesbaden: Springer VS Verlag, 2012.



Working Papers

Die Working Papers „Institutionelle Transformationsdynamiken in den Darstellenden Künsten“ erlauben sowohl theoretische als auch empirische Auseinandersetzungen mit dem Themenfeld der Forschungsgruppe. Die kurzen Beiträge dienen der kritischen Diskussion theoretischer Konzepte, der Darstellung aktueller empirischer Erhebungen und der Zusammenfassung erster Zwischenergebnisse. Aus diesem Grund sollten die Working Papers nicht als abgeschlossene theoretische Beiträge, sondern vielmehr als Einladung zum Austausch konzeptueller Positionen und empirischer Forschungsergebnisse betrachtet werden.

Herausgeber

- Prof. Dr. Christopher Balme, Ludwig-Maximilians-Universität München
- Prof. Dr. Axel Haunschild, Leibniz Universität Hannover
- Prof. Dr. Birgit Mandel, Universität Hildesheim
- Dr. Bianca Michaels, Ludwig-Maximilians-Universität München
- Prof. Dr. Anno Mungen, Universität Bayreuth
- Dr. Eckhard Priller, Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft Berlin
- Prof. Dr. Franziska Schößler, Universität Trier
- Prof. Dr. Gerald Siegmund, Justus-Liebig-Universität Gießen
- Prof. Dr. Annette Zimmer, Westfälische Willhelms-Universität Münster

Urheberrecht und Inhalt

Alle Rechte bleiben den Autoren der jeweiligen Working Papers vorbehalten. Die Autoren sind für den veröffentlichten Inhalt verantwortlich. Die Working Papers bilden lediglich die Ansichten der jeweiligen Autoren und nicht die der Herausgeber ab. Eine Weiterentwicklung des Inhalts sowie dessen finale Publikation sind ausdrücklich möglich.

Erscheinungsort: Ludwig-Maximilians-Universität München, München, 2019.



Working Papers

The Working Papers "Institutional transformations in the performing arts" provide a theoretical as well as empirical examination of the research unit's range of topics. They thus enable a discussion of theoretical concepts, the presentation of ongoing empirical research and a summary of preliminary results. The goal of the short contributions is to present, critically examine and further develop theoretical concepts. The Working Papers, then, should not be understood as conclusive theoretical contributions, but rather as an invitation to exchange conceptual positions and empirical results.

Editors

- Prof. Dr. Christopher Balme, Ludwig-Maximilians-Universität München
- Prof. Dr. Axel Haunschild, Leibniz Universität Hannover
- Prof. Dr. Birgit Mandel, Universität Hildesheim
- Dr. Bianca Michaels, Ludwig-Maximilians-Universität München
- Prof. Dr. Anno Mungen, Universität Bayreuth
- Dr. Eckhard Priller, Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft Berlin
- Prof. Dr. Franziska Schöblier, Universität Trier
- Prof. Dr. Gerald Siegmund, Justus-Liebig-Universität Gießen
- Prof. Dr. Annette Zimmer, Westfälische Willhelms-Universität Münster

Copyright and Content

The copyright remains with the authors of the respective Working Papers. The authors are responsible for the published content. The Working Papers reflect the views of their respective authors and not those of the editors. Further development and the final publication of the content elsewhere by the authors are explicitly possible.

Place of publication: Ludwig-Maximilians-Universität München, Munich, 2019.