

1.

Deutscher Städtetag · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Herrn
Hans-Joachim Otto, MdB
Vorsitzender des Ausschusses
für Kultur und Medien des
Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Mail: kulturausschuss@bundestag.de

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

24.02.2009/Sa

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-2 91
Telefax +49 221 3771-2 00

E-Mail

Raimund.bartella@staedtetag.
de

Bearbeitet von

Raimund Bartella

Aktenzeichen

41.20.10 D

Expertengespräch „Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise für die Kultur in Deutschland“ des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages am 4.3.2009
Ihr Schreiben vom 12.2.2009

Sehr geehrter Herr Otto,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit, unsere Position zur Frage der Auswirkungen der Finanzkrise auf Kunst und Kultur in Deutschland im Rahmen des Expertengesprächs darlegen zu können.

Wir möchten zunächst feststellen, dass die Auswirkungen der Finanzkrise (am Geldmarkt, am Devisenmarkt und in der Realwirtschaft) auf die Kulturförderung in den Städten derzeit in Gänze nicht abzuschätzen sind. Insbesondere die Aussagen zu mittel- und langfristigen Auswirkungen stehen unter dem Vorbehalt, dass nicht weitere massive Störungen am Geschehen in den Märkten auftreten. Systematisch sind bei der Beurteilung der vorliegenden Fragen zwei Aspekte zu berücksichtigen. Einerseits kann sich die Finanzkrise auf die Nachfrage nach Kulturleistungen und andererseits auf die Kulturangebote auswirken. Dabei gibt es verschiedene Wechselwirkungen, weshalb wir einige Fragen aus Ihrem Katalog zusammengefasst beantworten wollen.

Auf dieser Grundlage nehmen wir zu dem vorgelegten Fragenkatalog wie folgt Stellung:

Fragen 1, 2 und 5:

1. Welche direkten oder indirekten Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf dem Kulturbereich beobachten Sie derzeit? Welche Wechselwirkungen erwarten Sie mittel- und langfristig?

2. Ist nur der kulturwirtschaftliche Bereich betroffen oder auch der öffentlich finanzierte Bereich? Welche Kulturbereiche sind in besonderer Weise betroffen oder gefährdet?

5. Gibt es Hinweise auf ein verändertes Nutzerverhalten beim Besuch kultureller Einrichtungen oder bei der Inanspruchnahme bzw. beim Kauf kultureller Produkte und Leistungen bzw. erwarten Sie zukünftig ein verändertes Nutzerverhalten?

Nachfrage nach Kulturangeboten

Die Nachfrage nach Kulturangeboten ist u. a. davon abhängig, inwieweit die Nutzer finanziell in der Lage sind, die verlangten Beiträge/Gebühren/Eintrittsgelder zu zahlen. Über die Entwicklung der verfügbaren Kulturbudgets der Privathaushalte in den nächsten Jahren liegen nur grobe Schätzungen vor. Die Entwicklung des Nettoinlandproduktes ist dafür wahrscheinlich ein untauglicher Indikator, denn Kulturausgaben in den Budgets der Privathaushalte nehmen in der Regel nur eine untergeordnete Position ein. Insbesondere in Haushalten mit mittleren und höheren Einkommen dürfte zunächst nur die Sparquote sinken und insofern die Nachfrage stabil bleiben. Bei Haushalten mit geringeren Einkommen (zusätzlich von erhöhter Arbeitslosigkeit bedroht), kann sich ein weiteres Absinken der verfügbaren Einkommen auf die Höhe des Kulturbudgets auswirken. Dabei sind zunächst Rentnerhaushalte und Haushalte von Auszubildenden und Studenten weniger betroffen als Familien mit Kindern unter 18 Jahren.

Es sollte deshalb beobachtet werden, wie sich die Zahl der Anmeldungen und Abmeldungen in den kulturellen Bildungseinrichtungen entwickelt (Musikschulen, Jugendkunstschulen, soziokulturelle Zentren, Bibliotheken etc.). Die Einrichtungen sollten sich darauf einrichten, dass der Anteil der Nutzer, die Sozialvergünstigungen erhalten, steigen wird. Dafür müssten zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, wenn die Nachfrage konstant gehalten werden soll (Stichwort: Kulturelle Bildung bei Kindern und Jugendlichen stärken).

Theater und Museen werden überwiegend von Personen aus Haushalten mit mittleren und höheren Einkommen besucht (so genannte bildungsbürgerliche Schichten). Die Auswirkungen der Finanzkrise sind auch hier nur schwer abzuschätzen. Zunächst einmal kann aber wohl davon ausgegangen werden, dass sowohl die Nachfrage bei Museumsbesuchen als auch Theaterbesuchen eher konstant bleibt. Damit dürfte sich auch an der Einnahmesituation dieser Einrichtungen nur wenig ändern.

Angebote der Kulturförderung der öffentlichen Hände

1. Rahmenbedingungen der Finanzierung

Die Menge an Angeboten im Kulturbereich ist im Wesentlichen davon abhängig, wie die Defizite, die hier regelmäßig entstehen, finanziert werden können. Die öffentlichen Hände

verausgaben jährlich etwa 8 Mrd. Euro für Kulturzwecke (netto). Hinzu kommen private Spenden, Sponsoring, Mäzenatentum etc. Letztere machen mit rd. 600 Mio. Euro aber deutlich unter 10 % aller Kulturaufwendungen aus. Selbst wenn letztere sich halbieren sollten, weil insbesondere Großsponsoren und Mäzene die zur Verfügung gestellten Mittel halbieren, entsteht lediglich ein Finanzierungsdruck, der insgesamt nur unerheblich oberhalb der Inflationsrate liegt. Allerdings ist zu beachten, dass die Mittel, die aus dem „privaten Bereich“ für Kulturförderzwecke zur Verfügung gestellt werden, in keiner Weise gleich über die Kultursparten verteilt sind. Insbesondere Sponsoren versprechen sich von ihren Aktivitäten Öffentlichkeitswirksamkeit. Diese ist vor allem bei spektakulären Events zu erwarten. Deshalb trifft ein Rückgang von privaten Mitteln vor allem die großen Häuser bei den Kunstmuseen und den Theatern. Überproportional betroffen sind hier Sonderausstellungen, darüber hinaus auch Festivals und dergleichen mehr. Aber auch hier wirkt der hohe Staatsanteil an der Kulturfinanzierung überaus hilfreich und stabilisierend. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass Finanzierungslücken auch bei bereits geplanten Veranstaltungen/Veranstaltungsreihen auftreten. Ob die öffentlichen Hände dies ausgleichen können, ist fraglich. Berichte von Einrichtungen aus dem angelsächsischen Bereich lassen Schlimmes befürchten.

2. Kulturetats der öffentlichen Hände

Die Kulturetats der öffentlichen Hände sind für 2009 und zum Teil für 2010 (Doppelhaushalte) durchgeplant. Kurzfristig dürften diese Mittel auch zur Verfügung gestellt werden. Im Zeitraum danach wird bei sinkenden Steuereinnahmen und sinkenden Finanztransfers seitens der Länder an die Kommunen ein erheblicher Konsolidierungsdruck auf die vermeintlich freiwillige Aufgabe „Kulturförderung“ der Kommunen entstehen. Dieser wird finanzschwache Städte noch deutlicher treffen.

Die Finanzierung der im Rahmen des Konjunkturpaketes II beschlossenen Maßnahmen dürfte die Länderhaushalte stärker belasten als diejenigen der Kommunen (Einkommenssteuer/Kfz-Steuer/Kapitaldienst für die investiven Teile des Konjunkturprogramms). Seitens der Länder dürften bekannte Mechanismen greifen. Auch diese werden ab 2010 im Kulturbereich Konsolidierungsleistungen erbringen müssen und diese vor allem über die Transfers an die Städte kompensieren. Die eigenen Einrichtungen (Staatsgalerien/Staatstheater etc.) werden zunächst geschont. Bei allen notwendigen Sparmaßnahmen ist darauf hinzuweisen, dass der Anteil der Kulturausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes lediglich 0,68 %, der Länder nur 1,67 % ausmacht. Kulturausgaben können also kaum helfen, einen defizitären Haushalt zu sanieren, sie können ihn aber auch nicht ruinieren. Kulturförderung kann aber helfen, soziale Stabilität bei den „Krisenverlierern“ zu unterstützen. Wenn soziale Kontakte in Kultureinrichtungen wie Musikschulen, Jugendkunstschulen etc. angeboten werden, kann insbesondere für Kinder und Jugendliche ein Gegengewicht zu den schwieriger werdenden familiären Verhältnissen geschaffen werden

Frage 3:

Wie ist die Situation im Bereich der Kultur- und Kreativwirtschaft? Welche Folgen für die wirtschaftliche Situation der Kreativen sind derzeit schon sichtbar oder absehbar?

Für die Situation der Unternehmen und Beschäftigten der Kultur- und Kreativwirtschaft stellt sich die Problematik ähnlich wie im öffentlichen Sektor dar. Soweit feste Verträge für den kurzfristigen Zeitraum 2009 und 2010 bereits abgeschlossen wurden, kann davon

ausgegangen werden, dass die öffentlichen Auftraggeber diese tatsächlich aufrecht erhalten. Für kulturwirtschaftlich tätige Unternehmen im Sinne des Drei-Sektoren-Modells, die den erwerbswirtschaftlichen Teil der Kultur in Deutschland ausmachen, spielen aber Aufträge aus der sonstigen Wirtschaft eine erhebliche Rolle. Bereits aus kleineren Konjunkturzyklen der Vergangenheit haben wir gelernt, dass die Auftragslage für die Kulturwirtschaft überproportional mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung schwankt. Wir verweisen auf die Untersuchungen von Michael Söndermann „Kulturwirtschaft und Creative Industries 2007“ sowie das Jahrbuch für Kulturpolitik 2008. In dieser Branche wird der öffentliche Sektor als Auftraggeber zumindest kurzfristig stabilisierend wirken.

Frage 4:

Welche Auswirkungen sind bereits bei Spenden und Sponsoring zu beobachten, welche erwarten Sie zukünftig? Wie gestaltet sich die Situation der privaten Stiftungen?

Auch wenn das Volumen von Spenden und Sponsoring im Vergleich zu den öffentlichen Kulturausgaben vergleichsweise gering ist, so dürften „spektakuläre Events“ im Kultursektor die mit hohen Anteilen von Sponsoren und Mäzenen finanziert werden, in Schwierigkeiten geraten. Im Hinblick auf die Situation der privaten Stiftungen ist zwischen sogenannten Kapitelstiftungen und Zuschusstiftungen zu unterscheiden. In der ersten Gruppe stellt sich zudem die Frage der Anlagestrategie. Nach unseren Kenntnissen sind diese bei deutschen Stiftungen eher konservativ, so dass die Auswirkungen nicht dramatisch ausfallen werden. Größere Befürchtungen haben wir allerdings dann, wenn offensive Geldmarktanlagen getätigt wurden oder – wie im Falle von großen Unternehmen – aus dem laufenden Geschäft Finanztransfers in Stiftungen fließen. Der Deutsche Städtetag verfügt diesbezüglich allerdings über keine näheren Informationen. Stabilisierend wirken in Deutschland weiterhin Konstruktionen, in denen große Unternehmen Immobilien für private/öffentliche Stiftungen bereit gestellt haben. Gleiches gilt für längerfristige vertragliche Bindungen der Unternehmen an die jeweilige Stiftung.

Frage 6:

Sind die Maßnahmen der Bundesregierung im zweiten Konjunkturprogramm geeignet, den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf den Kulturbereich zu begegnen?

Es ist die Aufgabe beider Konjunkturpakete, das Wachstum und die Beschäftigung in Deutschland kurzfristig zu stützen. Die Teile der Konjunkturpakete, die konsumtiven Charakter haben (Transfers an die Bürger), wirken u. E. nur in geringem Umfang auf die Kultur nachfrage. Mit den investiven Teilen sollen vor allem notwendige Sanierungen im Schulbau und an Gebäuden der Infrastruktur (energetische Sanierung) unterstützt werden. Kulturfördernde Maßnahmen der öffentlichen Hände sind aber vor allem personalintensiv. Das bedeutet, dass aus den Konjunkturpaketen nur indirekte bzw. geringe kulturfördernde Entwicklungen zu erwarten sind.

Ausnahmen sind das Förderprogramm Welterbestätten und Städtebau des BMVBS im Kulturpaket I (150 Mio. Euro) und die Maßnahmen zur Förderung der sonstigen Infrastruktur im Konjunkturpaket II (insgesamt 3,5 Mrd. Euro). Um die Mittel des Konjunkturpakets II - Bereich sonstige Infrastruktur – konkurriert neben der Kultur eine Vielzahl von Aufgabenbereichen. Es wird daher darauf ankommen, die Kultur und ihre Infrastruktur in den politischen Schwerpunktsetzungen vor Ort entsprechend zu platzieren.

Im Hinblick auf die gewünschte unbürokratische und schnelle Umsetzung der Investitionen wird es aus kommunaler Sicht entscheidend darauf ankommen, die vielfach noch bestehenden Unklarheiten rasch zu beseitigen. Zum einen muss dabei Rechtssicherheit hinsichtlich der Auslegung der Vorgaben des Konjunkturpaketes II – beispielsweise eine praktikable Definition des Kriteriums der „Zusätzlichkeit“ der Investitionen – erfolgen. Zum anderen kommt es darauf an, dass im Hinblick auf die Verwendung der Investitionsmittel die Auslegung von Art. 104 b GG nicht zu eng erfolgt, d. h. diese über die energetischen Maßnahmen hinaus entsprechend den örtlichen Bedarfen auch für Zwecke der allgemeinen Sanierung und Modernisierung eingesetzt werden können. Unter diesen Voraussetzungen kann mit dem Konjunkturpaket II ein wirksamer Beitrag zur Verbesserung auch der kulturellen Infrastruktur in den Kommunen geleistet werden.

Frage 7:

Welche Maßnahmen sind Ihres Erachtens notwendig, um die kulturelle Vielfalt in Deutschland in Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise zu sichern?

Diese Frage enthält angesichts der Erfahrungen bei konjunkturellen Abschwüngen in der Vergangenheit eine besondere Brisanz. Kulturelle Vielfalt wird in Deutschland häufig durch ehrenamtliches Engagement gestützt. Dieses Engagement bedarf aber gewisser Rahmenbedingungen (Infrastruktur, Räumlichkeiten), die von den Städten – z. T. kofinanziert durch die Länder – bereitgestellt werden. Solche Förderungen haben überwiegend den Charakter von Projekten, meist ohne durch Verpflichtungsermächtigungen abgesichert zu sein. Institutionelle Förderungen mit vertraglichen Bindungen stellen nicht die Hauptförderart dar. Wenn erheblicher Kostendruck auf die Kulturretats der öffentlichen Haushalte einwirkt, so neigen die Entscheidungsträger dazu, zunächst bei Projekten und Maßnahmen zu sparen, die keinen vertraglichen Bindungen unterliegen. Kulturpolitisch wäre es wünschenswert, wenn bei Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen der Bereich der kulturellen Vielfalt/Integrationsmaßnahmen zumindest nicht überproportional betroffen sind.

Frage 8:

Welche Aktivitäten sind Ihnen in den Ländern und Kommunen bekannt, um den Gefahren der Krise entgegen zu steuern und zum Erhalt und Ausbau der kulturellen Infrastruktur beizutragen? Welche Erwartungen haben Sie an die Länder und Kommunen?

Wenn die Gefahren, die aus der derzeitigen Finanzkrise entstehen können, vor allem in einer Schrumpfung der wirtschaftlichen Tätigkeit und sinkender Beschäftigung mit allen sozialpolitischen Folgen zu verstehen sind, dann spielt der Erhalt und der Ausbau der öffentlichen kulturellen Infrastruktur monetär und arbeitsmarkttechnisch eine eher untergeordnete Rolle. Nach unserer Kenntnis sind bisher auch keine Aktivitäten in den Ländern und Kommunen unternommen worden, den Erhalt und Ausbau der kulturellen Infrastruktur zu verändern (siehe auch Ausführungen zu Fragen 1, 3, 5).

Aus kommunaler Sicht bestehen gleichwohl Erwartungen an die Länder, zum Teil auch an den Bund:

- Davon ausgehend, dass das Volumen der Länderhaushalte mittelfristig unter Druck

geraten wird, dürfen keine überproportionalen Kürzungen im vermeintlich freiwilligen Bereich der Kultur umgesetzt werden.

- Innerhalb der Kulturetats sollte die Struktur im Hinblick auf Förderung von eigenen Einrichtungen der Länder und Transfers an die kommunale Ebene konstant gehalten werden.

- Alle kulturfördernden Gebietskörperschaften sollten gerade auch in Zeiten der Krise bestrebt sein, die Förderstruktur im Hinblick auf institutionelle Förderung, laufende Maßnahmen und Projektförderung möglichst konstant zu halten. Bei Kürzungen dürfen weder einzelne Sparten noch Förderungsempfänger so stark betroffen sein, dass ihre Existenz gefährdet wird.

- Bei mittel- und langfristiger Perspektive dürften sowohl die Finanzierung der Konjunkturpakete I und II als auch die zu erwartenden Steuerausfälle aufgrund einer sinkenden Wirtschaftsleistung und erhöhten Sozialtransfers die öffentlichen Haushalte erheblich belasten. Hinzu kommt, dass auch eine Abfinanzierung anderer Sonderhaushalte und Sonderfonds insbesondere zur Stabilisierung des Bankensektors notwendig werden wird. Die daraus entstehenden Lasten dürften monetär um ein Vielfaches höher liegen als die Schuldentilgung für die Konjunkturpakete.

Wenn die öffentlichen Hände an der Abfinanzierung der in den Bankensektor fließenden Mittel nur nachrangig beteiligt würden, wäre für die Kultur viel gewonnen. Dabei sollte realistischerweise Folgendes bedacht werden: Die wirtschaftliche Entwicklung und die Ertragssituation von privatwirtschaftlichen Unternehmen stabilisiert in der Regel sich nach Krisen. Das gilt aber nicht für die verlorene Kunst und kulturelle Infrastruktur, die sich ja nicht „rechnen“. Die Bundesregierung hat dies im Zuge des Einigungsprozesses erkannt und die kulturelle Infrastruktur und Einrichtungen der ehemaligen DDR besonders gestützt. Im Kulturbereich einmal „abgewickelte“ Einrichtungen und aufgelöste Netze bleiben für die Menschen verloren. Anders ausgedrückt: Materielle Werte können nach deren Verlust wieder geschaffen werden, immaterielle hingegen nicht.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Klaus Hebborn