

Neue Kulturpolitik der Länder¹

Peter Landmann

Kann man heute noch von einer »neuen« Kulturpolitik der Länder sprechen? Gewiss, seit Olaf Schwencke 1977 als frischgebackener Präsident der Kulturpolitischen Gesellschaft (KuPoGe) eine neue Kulturpolitik gefordert hat (vgl. Schwencke 1977), ist fast ein halbes Jahrhundert vergangen. Aber was damals – nicht nur von ihm – auf den diskursiven Weg gebracht wurde, brauchte Jahrzehnte, um in den 1980er Jahren zunächst auf kommunaler Ebene, dann ab Mitte der 1990er Jahre allmählich auch in den Bundesländern auf eine nachhaltige Resonanz zu stoßen. Also ist die »neue« Kulturpolitik der Länder heute tatsächlich nicht mehr ganz so neu. Der Entwicklungsprozess hin zu immer ausgeprägter konzeptbasierten und beteiligungsintensiven Kulturpolitiken ist aber in den Bundesländern bis heute in vollem Gange.² Wir bezeichnen sie deshalb immer noch als »neu«, um uns den großen Umbruch und den kontinuierlichen Fortschritt im kulturpolitischen Selbstverständnis und in der kulturpolitischen Praxis der Länder vor Augen zu führen. Heute (Ende 2024) sind die allermeisten Länder im Sinne der Neuen Kulturpolitik aktiv.³ Das ist ein Erfolg der Kulturpolitikreform der letzten Jahrzehnte.

Im Nachvollzug dieser Entwicklung, die ich auf kommunaler Ebene zehn Jahre lang als Erster Beigeordneter der Stadt Kempen und dann ab Mitte der 1990er Jahre zunächst als Gruppenleiter der »Regionalen Kulturpolitik« und später von 2006 bis Ende 2014 als Abteilungsleiter im nordrhein-westfälischen Kulturministerium miterleben und -gestalten konnte, ist mir dies bewusster denn je. Und doch wäre es unangemessen, wollte ich diese einleitende Aussage allein auf meine Erfahrung und mein Wissen gründen und damit Geltung für die Kulturpolitikentwicklung in ganz Deutschland beanspruchen. Deshalb will ich mich bei meinem Beitrag vor allem auf Nordrhein-Westfalen beziehen

1 Für das intensive Lektorat und für viele Hinweise bedanke ich mich bei dem Mitherausgeber dieses Buches und ehemaligen Geschäftsführer der Kulturpolitischen Gesellschaft Norbert Sievers.

2 Das aktuellste Beispiel ist Rheinland-Pfalz. Vgl. Kulturpolitische Mitteilungen Nr. 184, Heft 1/2024, S. 14f.

3 Wenn ich recht sehe, ist es vor allem Bayern, das sich dieser Entwicklung bis heute weitgehend verschlossen hat (vgl. auch Leipprand 2012: 183). Auch aus dem Saarland hört man wenig darüber. Zum Entwicklungsstand der konzeptbasierten Kulturpolitik der Länder bis 2012 vgl. auch Blumenreich 2012.

und bei Aussagen zur allgemeinen Kulturpolitikentwicklung in Deutschland auf die Beiträge der vielen Kolleg*innen zurückgreifen, die die Kulturpolitische Gesellschaft wie keine andere Institution in Deutschland angefragt, zusammengestellt und publiziert hat.⁴ Die Publikationen der KuPoGe ermöglichen einen Überblick, wenngleich sie kein Ersatz für eine systematische Kulturpolitikgeschichte sein können, die noch immer ein Desiderat ist.

Als Referenzlektüre dient mir dabei vor allem das Jahrbuch für Kulturpolitik 2012 des Instituts für Kulturpolitik, das die »Neue Kulturpolitik der Länder« (Ifk der KuPoGe 2012) bereits vor mehr als zehn Jahren zum Thema gemacht hat, weil immer offensichtlicher geworden war, dass sich auch die Länder zunehmend an Grundüberlegungen der »Neuen Kulturpolitik« ausrichteten. Gemeint sind damit weniger die gerechtigkeits- und verteilungspolitischen Ziele dieser Politikkonzeption (»Kultur für und von allen«, »Kulturelle Vielfalt«), die die Überzeugungen der frühen Kulturpolitikreformer kennzeichneten, als vielmehr jene eher umsetzungsorientierten Strategien, die damit in Verbindung standen und daraus folgten. Sie wurden später als »Good Governance« bezeichnet und waren eng mit den Stichworten Kommunikation, Kooperation, Koordination und Konsensfindung verknüpft, die schon Ende der 1980er Jahre als die vier Ks der Neuen Kulturpolitik bezeichnet worden waren. Spätestens mit Beginn der 2010er Jahre wurden sie im Begriff der »konzeptbasierten Kulturpolitik« zusammengefasst und sind seither wichtige Markierungen für eine beteiligungsorientierte und planungsbezogene Kulturpolitik.

Bevor ich näher auf die nordrhein-westfälische Entwicklung eingehe, möchte ich die allgemeine Kulturpolitikentwicklung in den Ländern skizzieren.

Frühe Beispiele einer Neuen Kulturpolitik einzelner Bundesländer und der deutsche Vereinigungsprozess als Katalysator

Im Selbstverständnis der »frühen« Kulturpolitikreformer war Kulturpolitik vor allem Kommunalpolitik. Hier wurde die faktische Kulturhoheit verortet, nicht bei den Ländern, wo sie verfassungsrechtlich eigentlich angesiedelt ist. Man berief sich dabei auf den Artikel 28 II des Grundgesetzes, wonach die Gemeinden das Recht haben, »alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln«. Tatsächlich wurden die Reformansätze der Neuen Kulturpolitik zunächst überwiegend in den Städten und Gemeinden realisiert. Hier gab es schon in den 1980er Jahren ambitionierte Konzepte und Pläne (siehe dazu den Beitrag von Kurt Eichler in diesem Buch). Im Gegensatz dazu gab es auf Länderebene bis Mitte der 1990er Jahre nur einige wenige Ansätze, die neue konzeptionelle und kulturfachliche Absichten der Landesregierungen offenbarten. So hat das Land Bayern 1978 einen

4 Mit den Jahrbüchern für Kulturpolitik »Neue Kulturpolitik der Länder« (2012), »Kulturpolitik und Planung« (2013), »Neue Kulturförderung« (2014) und »Transformatorische Kulturpolitik« (2015/16), die im Literaturverzeichnis aufgeführt sind, hat das Institut für Kulturpolitik vier umfangliche Publikationen erarbeitet, in denen die Strategien einer neuen konzeptbasierten Kulturpolitik ausführlich vorgestellt und diskutiert werden. Darin werden auch die einzelnen Bundesländer hinreichend behandelt. Auch dies verweist auf die Bedeutung, die dieses Thema für die KuPoGe stets hatte und hat.

Musikplan veröffentlicht, in dem ein Entwicklungsprogramm für Musikerziehung, Musikausbildung und Musikpflege enthalten war (vgl. Blumenreich 2012: 65). Baden-Württemberg machte mit seiner »Kunstkonzeption« von sich reden, die Ende 1989 in einer Regierungserklärung von Ministerpräsident Lothar Späth vorgestellt und später auch aufgegriffen und fortgesetzt wurde (vgl. Rettich 1990; Könneke 2012). 1992 initiierte das niedersächsische Kulturministerium zusammen mit der Kulturpolitischen Gesellschaft einen »Kulturdiskurs, in dem gemeinsam mit Kulturschaffenden, Kulturverbänden, Kommunen und der (Landes-)Politik die Anforderungen an eine moderne, demokratische Kulturpolitik diskutiert werden sollten« (Siewert 2012: 134). Sogar ein Landeskulturentwicklungsplan sollte dort entstehen.⁵ Doch dazu kam es erst mal nicht, weshalb Hans-Jörg Siewert von einem »Frühstart« in seinem Land spricht (ebd.). Er sollte jedoch nicht vergebens sein, denn ab 2011 wurde er durch die Erarbeitung einer Kulturentwicklungskonzeption (KEK) wieder aufgegriffen (vgl. Wanka 2012; Siewert 2012).

Ein Paukenschlag neuer Kulturpolitik war zweifellos das Sächsische Kulturraumgesetz, das am 1. August 1994 verabschiedet wurde. Sachsen musste sich nach der Wiedervereinigung – wie alle neuen Bundesländer – kulturpolitisch ganz neu aufstellen und nutzte dies als Chance: Man (er) fand ein »transparentes und demokratisches Instrument zur solidarischen Finanzierung von nichtstaatlichen Kultureinrichtungen und -projekten mit regionaler Bedeutung« (Mühle 2023: 17) und sicherte es in Form eines Gesetzes. Das war das erste allgemeine, also nicht auf bestimmte Fachbereiche begrenzte Kulturfördergesetz in Deutschland. Der Freistaat Sachsen etablierte für acht Regionen (Kulturräume) ein flächendeckendes, kooperatives Kulturfinanzierungssystem. Begleitet wurde es durch regionale Gremien und kulturpolitische Konzepte sowie durch Kommunikation und Netzwerkarbeit.⁶

Das erste ostdeutsche Bundesland, das nach dem sächsischen Kulturraumgesetz zum Zweck der gemeinsamen Erreichung kulturpolitischer Ziele ein landesweites Modell der Kooperation zwischen Land, Kommunen und freien Trägern etablierte, war in den 1990er Jahren das Land Brandenburg. Dort begann man mit einer ersten Bestandsaufnahme der kulturellen Infrastruktur, worauf – auch hier in enger Kooperation mit der Kulturpolitischen Gesellschaft⁷ – ein umfangreicher beteiligungsintensiver

5 Zu diesem frühen Versuch einer Landeskulturentwicklungsplanung, für die die Kulturberater Reinhart Richter und Werner Hartung die Konzeption erarbeitet hatten, wurde eigens eine Veranstaltung in der Ev. Akademie Loccum zum Thema »Kulturdiskurs Niedersachsen« im Februar 1992 durchgeführt, bei der kein Geringerer als Hermann Glaser »Neue Anforderungen an die Kulturpolitik der Länder« vortrug (vgl. Glaser 1992: 29–37).

6 Insofern besteht eine erhebliche Ähnlichkeit mit den Strukturen der Regionalen Kulturpolitik in NRW, die weiter unten beschrieben werden. Was das Finanzierungsthema angeht, ist der sächsische Weg wegen der grundlegend verschiedenen Ausgangsbedingungen mit NRW nicht vergleichbar. Aber ein großer Wurf und ein bedeutsames Beispiel für eine konzeptgebundene Neue Kulturpolitik der Länder ist das Gesetz allemal.

7 Es gab einige Projekte (u.a. Bestandsaufnahmen), die die KuPoGe in den 1990er Jahren im Auftrag dieses Ministeriums durchgeführt hat, die den Prozess der Kulturentwicklung in Brandenburg unterstützen sollten.

Diskussions- und Entscheidungsfindungsprozess folgte. 2002 wurde eine »Kulturentwicklungskonzeption« im Landtag präsentiert und diskutiert, die in den Jahren 2004 und 2009 fortgeschrieben wurde. Im Jahr 2012 wurde eine »Kulturpolitische Strategie« erarbeitet, der ein umfangreicher Diskussions- und Beteiligungsprozess vorausging. Wie bei allen großen Flächenländern – und im Ergebnis durchaus ähnlich wie in der Regionalen Kulturpolitik NRW – haben sich in Brandenburg räumliche Koordinierungs- und Kooperationsstrategien als sinnvoll erwiesen. So wurden auch in Brandenburg regionale Kulturräume geschaffen und entwickelt. Einer von drei Schwerpunkten der Kulturpolitischen Strategie 2012 war dementsprechend »Regionale Identität« (vgl. Kunst 2012: 119).

Es war sicherlich kein Zufall, dass konzept- und planungsbasierte Kulturpolitikan-sätze gerade in den damals neuen Bundesländern praktiziert wurden, standen sie doch nach der »Wende« vor dem Problem, ihre kulturellen Infrastrukturen von Grund auf neu aufzubauen und auszurichten und nach neuen strukturellen Finanzierungswegen zu suchen (vgl. Neufeldt 1992). Deshalb kann gesagt werden, dass der deutsche Vereinigungsprozess der Kulturpolitik der Länder einen Impuls gegeben hat, sich stärker konzeptionell auszurichten. Sie waren schon früh mit der Notwendigkeit konfrontiert, sich mit der für sie neuen Verfassungswirklichkeit des Kulturföderalismus auseinanderzusetzen, was wiederum für die Kulturpolitische Gesellschaft der Anlass war, dieses Thema fach-öffentlich zu verhandeln.⁸

Ein starker Impuls zur allmählichen Durchsetzung der neuen Kulturpolitik der Länder ging schließlich Ende 2007 auch vom Schlussbericht der Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland« aus (vgl. Deutscher Bundestag 2007). Sie empfahl den Ländern »zu prüfen, ob gemeinsam mit den Kommunen und freien Trägern im Diskurs Landeskulturentwicklungspläne/-konzeptionen erarbeitet werden sollten« (ebd.: 105). Aus heutiger Sicht kann man sagen, dass die Empfehlung der Enquete-Kommission des Bundestages bis heute recht weitreichend in kulturpolitische Taten umgesetzt worden ist. Das gilt insbesondere für die ostdeutschen Länder.

Im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends setzte sich die Erkenntnis, dass Landeskulturpolitik konzeptionell, planvoll und zielgerichtet betrieben werden sollte, immer mehr durch. Auch dialogische, partizipative Vorgehensweisen gingen damit zumeist einher. Dabei traten kulturstrukturpolitische Zielsetzungen in immer stärkerem Maße neben das in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik herrschende staatsmäzenatische Selbstverständnis der kulturfördernden Länder. Überall, wo die Neue Kulturpolitik in Angriff genommen wurde, bedeutete das einen Aufbruch zu neuen Verfahrensweisen, zu mehr kulturpolitischer Planung, zu mehr Transparenz, mehr Kommunikation, mehr Vernetzung, zu mehr auf die ganze Fläche des Landes bezogener Aktivität, zu mehr Ehrgeiz und zu mehr Gestaltungswillen der kulturfördernden Länder.

8 Schon unmittelbar nach der »Wende« waren der Kulturföderalismus und die Kulturförderung Thema des 33. Kulturpolitischen Kolloquiums der Ev. Akademie Loccum, das traditionell in Verbindung mit der Kulturpolitischen Gesellschaft durchgeführt wird (vgl. Schwencke 1992). Systematisch aufgerufen wurde das Thema »Kulturföderalismus« dann im Jahrbuch für Kulturpolitik 2001 (vgl. IfK der KuPoGe 2001).

Heute fassen wir diesen Politikansatz im Begriff der »konzeptbasierten Kulturpolitik« zusammen (vgl. Sievers/Föhl 2012: 19ff.). An der nun ca. dreißigjährigen Entwicklung haben die Kulturpolitische Gesellschaft und vor allem ihr Institut für Kulturpolitik als beauftragte Dienstleister, als wissenschaftliche Berater und als Kooperationspartner verschiedener Landesregierungen von Anfang an großen Anteil gehabt.⁹

Am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen, also dem Sitzland der KuPoGe, kann dies anschaulich gezeigt werden.

Nordrhein-Westfalen als Vorreiter einer konzeptbasierten Kulturpolitik

Abgesehen vom Sonderfall des sächsischen Kulturraumgesetzes und den konzeptionellen Ansätzen in Brandenburg war Nordrhein-Westfalen das erste Land, das eine »neue« konzeptbasierte Kulturpolitik systematisch umzusetzen begann. Im bevölkerungsstärksten Bundesland war der Umbruch besonders signifikant, weil in diesem Land die Dominanz der kommunalen Kulturpolitik und die bewusste Zurückhaltung der Landeskulturpolitik zuvor besonders ausgeprägt waren und weil der allgemeine Strukturwandel und einige Strukturbesonderheiten des Landes dieses begründeten (vgl. Sievers 2005: 342–348 sowie Sievers/Eichler 2012). Erste Impulse für landesweite Kultur-Kooperationen auf kommunaler Ebene gingen von den beiden 1974 bzw. 1981 gegründeten und vom Land mitfinanzierten Kultursekretariaten mit Sitz in Wuppertal bzw. Gütersloh aus. Ein neues gesellschaftspolitisches Denken hielt zuerst in den großen, theatertragenden Städten des Wuppertaler Sekretariats Einzug, was vor allem in dem groß angelegten, vom Land unterstützten Diskurs »Kultur 90« (1986–1988) zum Ausdruck kam.¹⁰ Diese Entwicklungen in den Städten haben den Boden bereitet für einen allmählichen Wandel des kulturpolitischen Selbstverständnisses auch auf Landesebene. Mitte der 1990er Jahre begann die Landesregierung damit, selbst aktiv zu werden und eigene kulturpolitische Akzente zu setzen. Sie wollte nicht mehr nur einzelne herausragende Institutionen und Veranstaltungshighlights unterstützen, sondern strukturelle Entwicklungsprozesse anstoßen und fördern.

Die Erkenntnis, dass es nicht nur in den Kommunen, sondern auch und gerade auf Landesebene Sinn macht, der Kulturförderpolitik ein Konzept zugrunde zu legen und Kulturpolitik kraft eigener Legitimation und Zielsetzung zu betreiben, setzte sich in NRW ab Mitte der 1990er Jahre ganz allmählich durch. Verbunden war damit der Anspruch, das Land als Ganzes in den Blick zu nehmen und »Kulturpolitik als Strukturpolitik« zu begreifen (vgl. Sievers/Eichler 2012). Landeskulturpolitik sollte sich als Partner der Kulturschaffenden und Kulturverantwortlichen im Lande verstehen, für alle Beteiligten mehr Transparenz und Planungssicherheit herstellen und sie in die Entwicklungsprozesse partizipativ einbeziehen. Diese Elemente einer »neuen Kulturpolitik«

9 Als aktuelles Beispiel sei hier auf die Zusammenarbeit des Instituts für Kulturpolitik der KuPoGe beim Prozess der Kulturentwicklungsplanung in Rheinland-Pfalz hingewiesen. <https://kulturland.rlp.de/fileadmin/kep/index.html> (letzter Zugriff: 16.1.2025)

10 Zur Kulturpolitikentwicklung in NRW und zur Bedeutung des Diskursprojektes »Kultur 90« darin vgl. Sievers/Eichler 2012 sowie Erny et al. 1988.

kamen in zweiten und dritten Schritten allmählich hinzu und bedeuteten einen »Perspektivenwechsel von der additiven zur konzeptbasierten und von der regulativen zur strukturbezogenen Kulturpolitik« (Sievers/Föhl 2015: 18). Nordrhein-Westfalen wurde damit in vielfacher Hinsicht ein Vorreiter auch für andere Bundesländer.

Es war die »Regionale Kulturpolitik«, die Mitte der 90er Jahre einen regelrechten Paradigmenwechsel in der Kulturpolitik der Landesregierung einleitete (vgl. Sievers 1995 und 1997). Neben die vom Land geförderten »Kathedralen« der Hochkultur und neben die vom Land eingerichteten Landesbüros für bestimmte zivilgesellschaftliche Kulturaktivitäten¹¹ traten jetzt zehn Regionen als territoriale Bezugs- und Gestaltungsräume für die Landeskulturpolitik. Deren kulturelle Entwicklung und Profilierung und damit ein flächendeckender Kulturentwicklungsprozess für das ganze Land waren die Ziele. Damit gerieten erstmalig auch ländliche Regionen und kleine Städte ohne national oder gar international bedeutsame Kultureinrichtungen in den Blick der Kulturförderung des Landes. Die wichtigsten Grundbausteine dieser Politik waren eine partizipative, auf Kooperation mit den Kulturschaffenden und Kulturverantwortlichen in den Regionen bauende Vorgehensweise, die Einbeziehung der nichtstaatlichen und nichtkommunalen Kulturakteure (Kulturwirtschaft und gemeinnützige Organisationen bzw. »freie Szene«) und ein Kulturverständnis, das die Kultur in ihren Bezügen zu anderen Fachgebieten wie Stadtentwicklung, Wirtschaft, Tourismus etc. sieht und entwickelt. Das Leitbild eines »aktivierenden Staates« hielt Einzug in die Landeskulturpolitik (vgl. Sievers 2005).

Dieser Politikansatz war für eine Landeskulturverwaltung damals wirklich neu und für manchen angestammten Kulturbeamten im Kulturministerium auch durchaus beunruhigend.¹² Es gab Führungskräfte, die mit äußerster Skepsis auf das schauten, was Ministerpräsident Johannes Rau da am 13. September 1995 in seiner Regierungserklärung ankündigt hatte und sogleich auch mit frischen 13,3 Mio. DM Programmmitteln untermauerte. Auch ein neu zugeschnittenes Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport entsprach diesen Absichten. Eine neue Gruppe »Regionale Kulturpolitik« mit vier Referaten wurde geschaffen und Ilse Brusis (SPD) war die Ministerin für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport, von der man eine ambitionierte Umsetzung erwarten konnte. Erstmals wurden öffentlich Ziele der Landeskulturpolitik formuliert, was bis dato verpönt war, weil Zwecksetzungen die Kunstfreiheit einschränken könnten. Es ging darum, »spezifische regionale Profile herauszuarbeiten, Förderungsschwerpunkte zu definieren und die regionalen Kräfte und Fähigkeiten zu bündeln«.¹³ Zehn strukturelle Förderthemen und Ziele, die das Land in Zusammenarbeit mit den regionalen und örtlichen Akteuren in den Kulturregionen erreichen wollte, waren Grund-

11 Fünf auf das Land verteilte Literaturbüros, die LAG Soziokultur, die Kooperative Freier Theater, das Büro für Freie Kulturarbeit und die Gesellschaft für zeitgenössischen Tanz.

12 Die Regionale Kulturpolitik führte in der Anfangsphase auch zu Irritationen bei anderen Kulturpolitikakteuren im Land. So konstatiert Norbert Sievers in der Einleitung zum Schwerpunkt der Kulturpolitischen Mitteilungen zum Thema »Regionale Kulturpolitik« (Heft 77, II/97, S. 16–60), in dem das neue Programm detailliert vorgestellt wird und auch Kulturministerin Ilse Brusis ausführlich zu Wort kommt, »selten sei so engagiert und grundsätzlich über Kulturpolitik im Land NRW diskutiert worden« (S. 17).

13 Regierungserklärung des Ministerpräsidenten Johannes Rau vom 13.9.1995.

lage der Konzeptarbeit in den Regionen.¹⁴ Damals haben wir die neue Rolle des Landes in einem »Dialog-Papier« für eine Diskussion im Kulturausschuss des Städtetages NRW wie folgt beschrieben:

»Diese Kulturpolitik geht nicht hoheitlich-verwaltend, sondern partnerschaftlich kooperierend vor. Sie beschränkt sich deshalb auch nicht auf die Gewährung staatlicher Zuwendungen, sondern bringt sich mit ihren Möglichkeiten ein in die Arbeit des großen »Netzwerkes Kultur« im Lande: Sie hilft, Verbindungen, Allianzen herzustellen, will neue Partner für die Kultur gewinnen und das Engagement in der Bürgerschaft wecken und stärken. Ihre Rolle ist insgesamt die eines Moderators, Vermittlers, Animateurs für kulturelle Entwicklungsprozesse« (zit.n. Sievers 2005: 348).

Die Implementierung der Regionalen Kulturpolitik in die NRW-Kulturpolitik wurde von Anfang an begleitet, inspiriert und aktiv unterstützt durch die Kulturpolitische Gesellschaft, hier namentlich durch Norbert Sievers und Franz Kröger. Es sollte der Beginn einer langjährigen und fruchtbaren Zusammenarbeit werden. Die KuPoGe übernahm auch die Redaktion einer attraktiv aufgemachten Zeitschrift namens »Blickwechsel«, die in den Jahren 1999 und 2000 je einmal mit einer Auflage von 40.000 (!) Exemplaren erschien. Sie berichtete über die zahlreichen Projekte in den verschiedenen Regionen und beförderte so den landesweiten Diskurs auch über die Regionsgrenzen hinweg.

Die Regionale Kulturpolitik erlebte in den 2000er und 2010er Jahren in finanzieller Hinsicht haushaltslagebedingt zwar einige Kürzungen, doch lässt sich aus heutiger Sicht sagen: Dieses erste Landesprojekt einer in die Fläche wirkenden, konzeptgebundenen Kulturpolitik erwies sich in seinem Kern schon nach einer Legislaturperiode trotz erheblicher Sparzwänge als stabil etabliert und wegweisend. Sie erzeugte ihre Wirkung nicht allein durch die Fördermittel, die regional verteilt wurden, sondern durch ihre strukturpolitische Logik. Sie war anschlussfähig an die ältere erfolgreiche regionalisierte Strukturpolitik des Landes (vgl. Scharfenorth 1997), nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher Park, die sich ab Mitte der 1990er Jahre immer stärker kulturellen Projekten und Themen zuwandte. Sie schuf auch die Grundlagen, um neue Strukturen wie die Kultur Ruhr GmbH aufzubauen, die dann die Trägerin eines neuen, international strahlkräftigen Festivals, der Ruhrtriennale werden sollte. Auch das große Kulturhauptstadt Europa-Event RUHR.2010 nahm Elemente der partizipativen, kooperativen und aktivierenden Agenda der Regionalen Kulturpolitik auf. Inzwischen ist die Regionale Kulturpolitik – sie heißt jetzt »Regionales Kultur Programm« — zu einem selbstverständlichen Teil der NRW-Kulturpolitik geworden. Das Regionale Kulturprogramm hat 2022 sein »Silberjubiläum« gefeiert und ist in dem Jahr mit ca. 5,5 Mio. Euro gefördert worden.¹⁵

14 Sie sind abgedruckt im o.g. Schwerpunktheft der Kulturpolitischen Mitteilungen Nr. 77, II/97, S. 29.

15 Vgl. Kulturförderbericht 2022 des Landes NRW, S. 78–81, https://www.mkw.nrw/system/files/media/document/file/mkw_kulturforderbericht_2022_inhalt_rz_web.pdf (letzter Zugriff: 25.10.2025)

Noch mehr Good Governance durch ein Kulturfördergesetz in Nordrhein-Westfalen

Die Neue Kulturpolitik in NRW setzte sich unter dem Kulturstatssekretär Hans-Heinrich Grosse-Brockhoff (2005–2010) vor allem auf dem Gebiet der kulturellen Bildung fort. Auch hier ging es darum, mit Förderprogrammen zu einem Querschnittsthema aktivierend im Land zu wirken und nachhaltig wirksame Strukturen zu schaffen. Das waren zum Beispiel das Landesprogramm »Kultur und Schule«, der Landeswettbewerb »Kommunale Gesamtkonzepte für kulturelle Bildung« und das musikpädagogische Programm »Jedem Kind ein Instrument«.

Das veränderte Selbstverständnis des Landes zeigte sich insbesondere in den ausführlichen Kulturförderberichten, die ab 2006/07 jährlich erschienen und allen Kulturakteuren im Land Informationen zu Schwerpunkten, Förderprogrammen und Finanzdaten der Kulturpolitik des Landes lieferten. Die Redaktion dieser Berichte lag bei der Kulturabteilung der Staatskanzlei, was in dieser Wahlperiode gleichbedeutend mit dem Kulturministerium des Landes war. Es gab zunächst durchaus interne Vorbehalte gegen so viel Offenheit und Transparenz, weil man befürchtete, dies würde im Nachhinein zu unerquicklichen Debatten über Förderentscheidungen führen. Diese Sorge aber erwies sich als unbegründet, im Gegenteil – die neue Transparenz förderte die in diesen Jahren in vielen Zusammenhängen sich entwickelnde vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der Landesregierung und den Kulturakteuren im Land. Der bisher letzte Kulturförderbericht des Landes für das Jahr 2022 erschien im Mai 2024. Das Institut für Kulturpolitik der KuPoGe hat bei der Erstellung der Förderberichte 2006/07 bis zum Jahre 2013 maßgeblich mitgewirkt.

Der bedeutendste Schritt, die »neue« Landeskulturpolitik in NRW fest zu verankern, war die Verabschiedung des ersten Kulturfördergesetzes in Deutschland.¹⁶ Die Idee, ein Kulturfördergesetz zu schaffen, kam – schon in der Zeit der rot-grünen Minderheitsregierung (2010–2012) – aus dem politischen Raum, konkret aus dem NRW-Landtag, und sie kam – zugegeben – für die Mitarbeitenden der Kulturministerin Ute Schäfer (SPD) etwas überraschend.¹⁷ Im Nachhinein betrachtet, erscheint es aber als folgerichtiger Schritt angesichts der Entwicklung, die die Neue Kulturpolitik des Landes seit 1996 genommen hatte. Die in den vorangegangenen Jahren entstandene veränderte Rolle der Landeskulturpolitik, das veränderte Selbstverständnis, das veränderte Zusammenspiel der Kulturförderung des Landes mit den kulturfördernden Kommunen, die strukturpolitische Sicht auf die NRW-Kulturlandschaft als Ganzes, die große, eigenständige Bedeutung der kulturellen Bildung, die seit 2006/07 regelmäßig erfolgte Offenlegung der Förderzahlen, die Transparenz und Zielgerichtetheit der Kulturförderung des Landes –

16 Es gab zwar infolge des Kulturfördergesetzes NRW einige Diskussionen und Initiativen in einzelnen Ländern, die Landeskulturpolitik gesetzlich zu fassen (z. B. in Berlin und Rheinland-Pfalz), aber faktisch hat bisher nur das Land Niedersachsen ein ähnliches Gesetz (Niedersächsisches Kulturfördergesetz, NKultFöG) verabschiedet.

17 In einem Arbeitskreis der Friedrich-Ebert-Stiftung unter der Leitung des damaligen kulturpolitischen Sprechers der SPD-Fraktion, Fritz Behrens, wurden vorbereitende Papiere erstellt, an denen auch Vertreter der KuPoGe, vor allem Kurt Eichler, Oliver Scheytt und Norbert Sievers, mitgewirkt haben.

alles das konnte und sollte nun in eine durch Gesetz dauerhaft geltende, d.h. von der Tagespolitik unabhängige Governance-Struktur gegossen werden. So stand die 16. Legislaturperiode (2012–2017), die durch vorgezogene Wahlen der rot-grünen Landesregierung unter Hannelore Kraft eine Mehrheit verschaffte, kulturpolitisch stark im Zeichen der Erarbeitung des ersten NRW-Kulturfördergesetzes. Es wurde eine kleine Projektgruppe gebildet, an der je ein Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, der Kulturpolitischen Gesellschaft und des Kulturministeriums beteiligt waren. Auf dem Weg zum Gesetzentwurf fanden 2012 in den Regierungsbezirken des Landes fünf große Regional Konferenzen und auf unterschiedlichen Ebenen zahlreiche Diskussionsveranstaltungen statt. Da es um einen Gesetzentwurf ging, schalteten sich auch die im Landtag vertretenen Parteien mit eigenen Foren und Konferenzen in die landesweite Diskussion mit ein.

Ende 2014 trat das Kulturfördergesetz in Kraft. Es enthielt selbst kein kulturpolitisches »Leitbild« oder inhaltliches Kulturförderkonzept. Es definierte lediglich Schwerpunkte, Grundsätze und Handlungsfelder der Landeskulturpolitik¹⁸ und stellte im Übrigen sicher, dass konzeptbasierte Förderpolitik in Zukunft als partizipativer Prozess permanent stattfindet. Dazu installierte es

- den jeweils für fünf Jahre unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände, der Organisationen und Verbände aus Kultur, Kunst und kultureller Bildung sowie der Kulturschaffenden aufzustellenden »Kulturförderplan«,
- den nun gesetzlich verankerten, jährlichen Bericht über die Kulturausgaben (»Kulturförderbericht«) und
- den gegen Ende einer jeden Legislaturperiode dem Landtag vorzulegenden »Landeskulturbericht«, der jeweils die Umsetzung des Plans bilanzierte und die Lage der Kultur im Lande insgesamt, also einschließlich der Kommunen analysierte.

Es entstand so ein in sich geschlossenes System, das für alle Kulturschaffenden und Kulturverantwortlichen im Lande (noch) mehr Transparenz, Zielgerichtetheit, Planungssicherheit und vor allem umfangreiche Mitwirkungsmöglichkeiten schuf. Es war ein »Meilenstein für eine konzeptbasierte Kulturpolitik« (Eichler et al. 2014). Mit der Umsetzung des Gesetzes wurde sofort begonnen. Ausnahmsweise wurden zu Beginn der damaligen Legislaturperiode der Kulturförderplan, der 2016 vorgelegt wurde, und der Landeskulturbericht 2017, der im April 2018 erschien, parallel erarbeitet. Der zweite Landeskulturbericht erschien 2022. An beiden Berichten war das Institut für Kulturpolitik der KuPoGe sowohl konzeptionell als auch durch wissenschaftliche Studien intensiv beteiligt.

Die nächsten Landtagswahlen brachten im Jahr 2017 einen erneuten Wechsel der Landesregierung: eine CDU-FDP-Koalition. Auf Ute Schäfer (SPD) folgte die parteilose Isabel Pfeiffer-Poensgen. Die CDU verfolgt die Idee, das Kulturfördergesetz zu einem umfassenden »Kulturgesetzbuch« fortzuentwickeln. Während das erste Kulturfördergesetz keine fachspezifischen Regelungen enthielt, sondern nur allgemeine Regelungen für

18 Das muss so sein, damit Landeskulturpolitik durch die Gesetzesform nicht unbeweglich, statisch wird, sondern den wechselnden Entwicklungen der Kulturlandschaft immer wieder neu gerecht werden kann.

die Kulturförderung des Landes, wollte die neue Landesregierung nicht nur einige Ergänzungen und Aktualisierungen des bestehenden Gesetzes realisieren, sondern auch – speziell für die Musikschulen und die Bibliotheken – gesetzliche Grundlagen schaffen und das alles in einem einzigen Gesetzeswerk zusammenfassen. Man entschied sich gegen eine Fortschreibung des vorhandenen Gesetzes und kassierte es ganz, um das neue »Kulturgesetzbuch« an seine Stelle zu setzen.

Das neue Gesetz trat am 1.12.2021 in Kraft. Im vorliegenden Zusammenhang ist die wichtigste Änderung, dass der Kulturförderplan (§§ 22 und 23 KFG) durch eine jeweils zu Beginn einer Legislaturperiode stattfindende Konferenz ersetzt wurde, in der das Land den Kulturakteuren und -verantwortlichen seine kulturpolitischen Planungen vor und zur Diskussion stellt. Die Ergebnisse dieser Konferenz gehen als »Kulturentwicklungsplanung« in die parlamentarische Beratung. Dies wird in spartenbezogenen Konferenzen begleitet und evaluiert (§ 25 Kulturgesetzbuch). Offenbar hat sich der Kulturförderplan des ersten Kulturfördergesetzes als allzu aufwendig erwiesen.¹⁹ Entscheidend ist, dass NRW den Grundanliegen der konzeptbasierten Kulturpolitik treu geblieben ist und für die Kulturakteure im Land weiterhin kulturpolitische Zielgerichtetheit, Transparenz und Planungssicherheit mit dialogisch ausgerichteten Verfahren sicherstellt.

Fazit

Schaut man auf das Gesamtbild, wie es sich heute darstellt, so kann man zusammenfassend die folgenden Essentials der Neuen Kulturpolitik für Nordrhein-Westfalen, aber auch für die meisten anderen Bundesländer festhalten:

- Die Kulturförderung folgt einem veröffentlichten Konzept, das Ziele, Handlungsfelder, Verfahrensweisen und oftmals auch konkrete Maßnahmen definiert.
- In der Regel gibt es eine breit angelegte dialogische, partizipative Vorgehensweise bei der Entwicklung und auch bei der Umsetzung des Konzeptes.
- Transparente Verfahren bei der Vergabe der Fördermittel, die Einsetzung unabhängiger Jurys und regelmäßige Informationen zum Kulturhaushalt der Länder bzw. Kulturförderberichte sind inzwischen Standard.
- Die ländlichen Räume außerhalb der Metropolen und jenseits der Leuchttürme gewinnen stark an kulturpolitischem Interesse. Damit wird Kulturpolitik praktisch automatisch zur Kultur-Strukturpolitik.
- Neben den künstlerischen Sparten, Fachbereichen und Einrichtungen gewinnen spartenübergreifende Querschnittsthemen als Gegenstände der Förderpolitik immer mehr an Gewicht.
- Kommunikation, Kooperation und Netzwerkbildung unter den Kulturakteuren, -einrichtungen und Gebietskörperschaften ist ein omnipräsentes Thema aller Konzepte.

19 Vgl. den Kommentar zu § 25 in der Publikation des Ministeriums zum Kulturgesetzbuch, S. 116, https://www.mkw.nrw/system/files/media/document/file/mkw_nrw_kulturgesetzbuch.pdf (letzter Zugriff: 3.1.2025)

- Die Neue Kulturpolitik der Länder basiert auf einem erweiterten Kulturbegriff, wodurch sich der Options- und Handlungsraum enorm ausdehnt (z.B. in Richtung Wirtschaft, insbesondere Kulturwirtschaft, Tourismus, Denkmalpflege, Bildung/Schule, Stadtentwicklung etc.)
- Kunst und Kultur werden so zu potenziellen Faktoren von Strukturwandel, Modernisierung, gesellschaftlicher Veränderung, interkultureller Öffnung etc.²⁰

Alles in allem ist ein bemerkenswerter, jahrzehntelanger Entwicklungsprozess hin zu einer zielgerichteten Struktur-Entwicklungspolitik der Länder zu erkennen. Landeskulturpolitik versteht sich zudem immer mehr als Beitrag zur Gesellschaftspolitik. An dieser Entwicklung hat die Kulturpolitische Gesellschaft einen erheblichen Anteil. Ihr 50-jähriges Bestehen ist ein guter Anlass, sich diese Wirkung und Erfolgsgeschichte bewusst zu machen.

Literatur

- Blumenreich, Ulrike (2012): »Konzeptionelle Kulturpolitik in den Bundesländern. Eine Bestandsaufnahme«, in: IfK der KuPoGe (2012), S. 57–79
- Deutscher Bundestag (Hg.) (2007), *Schlussbericht der Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland«*, Drucksache 16/7000 (11.12.2007)
- Eichler, Kurt; Oliver Scheytt; Norbert Sievers (2014): »Ein Meilenstein für konzeptbasierte Kulturförderung. Zum Referentenentwurf des Kulturfördergesetzes Nordrhein-Westfalen«, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Heft 145, II/2014, S. 6f.
- Erny, Richard; Wilhelm Godde; Karl Richter (Hg.) (1988): *Handbuch Kultur 90. Modelle und Handlungsbedarf für die kommunale Kulturarbeit*, Köln: Deutscher Gemeindeverlag
- Glaser, Hermann (1992): »Neue Anforderungen an die Kulturpolitik der Länder«, in: Schwencke (Hg.) (1992), S. 29–37
- Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V. (Hg.) (2015/16): *Jahrbuch für Kulturpolitik*, Thema: Transformatorische Kulturpolitik, Bielefeld: transcript Verlag
- Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V. (Hg.) (2014): *Jahrbuch für Kulturpolitik*, Thema: Neue Kulturförderung, Bonn: IfK der KuPoGe/Essen: Klartext Verlag
- Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V. (Hg.) (2013): *Jahrbuch für Kulturpolitik*, Thema: Kulturpolitik und Planung, Bonn: IfK der KuPoGe/Essen: Klartext Verlag
- Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V. (Hg.) (2012): *Jahrbuch für Kulturpolitik*, Thema: Neue Kulturpolitik der Länder, Bonn: IfK der KuPoGe/Essen: Klartext Verlag

20 Dadurch wird die Nähe der Neuen Kulturpolitik zu den frühen Reformkonzepten der 1980er Jahre einmal mehr deutlich.

- Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V. (Hg.) (2001): *Jahrbuch für Kulturpolitik*, Thema: Kulturföderalismus, Bonn: IfK der KuPoGe/Essen: Klartext Verlag
- Könneke, Achim (2012): »Kultur 2000 – Kunstpolitik für Baden-Württemberg«. Ein kritisches Fazit der bisherigen Umsetzung, in: IfK der KuPoGe (2012), S. 171–181
- Kunst, Sabine (2012): »Verlässlichkeit und Flexibilität. Brandenburgs neue Kulturpolitische Strategie setzt Schwerpunkte und will Innovationen ermöglichen«, in: IfK der KuPoGe (2012), S. 115–121
- Leipprand, Eva (2012): »Zukunftsentwürfe und Leitlinien. Länderkulturpolitik in Bayern«, in: IfK der KuPoGe (2012), S. 181–187
- Mühle, Joachim (2023): »Ein Gesetz mit großer Weitsicht. Kommunalisierte Landesmittel für die Kultur im ländlichen Raum«, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Heft 183, IV/2023, S. 17–20
- Neufeldt, Wilhelm (1992): »So viel Anfang war nie ...« Kulturpolitik in Brandenburg«, in: Olaf Schwencke (Hg.) (1992): *Kulturdiskurs Niedersachsen. Erwartungen an eine Kulturpolitik in einem Flächenland*, Rehburg-Loccum: Ev. Akademie Loccum (Loccumer Protokolle 27/92), S. 51–61
- Rettich, Hannes (Hg.) (1990): *Kunstkonzeption des Landes Baden-Württemberg*, Freudenstadt: Verlag und Druck
- Scharfenorth, Karin (1997): »Regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Entstehung und Entwicklung«, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Heft 77, II/1997, S. 24–27
- Schwencke, Olaf (1977): »Eine neue Kulturpolitik wird gefordert. Möglichkeiten und Grenzen der ›Kulturpolitischen Gesellschaft‹«, in: *Frankfurter Hefte*, 32. Jg., Heft 2, S. 20–28
- Schwencke, Olaf (Hg.) (1992): *Kulturföderalismus und Kulturförderung. Neue Bundesstaatlichkeit im Kulturstaat Deutschland?* Rehburg-Loccum: Ev. Akademie Loccum (Loccumer Protokolle 5/91)
- Sievers, Norbert (2005): »Aktivierende Kulturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Aufstieg und Fall einer landeskulturpolitischen Konzeption«, in: Fritz Behrens; Rolf G. Heinze; Josef Hilbert, Sybille Stöbe-Blossey (Hg.) (2005): *Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie*, Berlin: edition sigma, S. 337–363
- Sievers, Norbert (1997): »Neue Wege der Landeskulturpolitik? Über den Versuch einer beteiligungsorientierten regionalen Kulturpolitik in Nordrhein-Westfalen«, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Heft 77, II/97, S. 27–33
- Sievers, Norbert (1995): »Regionale Kulturentwicklung als Politikziel. Neue Akzente in der nordrhein-westfälischen Kulturpolitik«, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Heft 71, IV/1995, S. 4–5
- Sievers, Norbert; Kurt Eichler (2012): »Kulturpolitik als Strukturpolitik«, in: IfK der KuPoGe (2012), S. 45–57
- Sievers, Norbert; Patrick Föhl (2015): »Neue Kulturpolitik und neue Kulturförderung. Anmerkungen zu einem unabgeschlossenen Projekt«, in: IfK der KuPoGe (2015/16), S. 17–29
- Sievers, Norbert; Patrick Föhl (2012): »Einleitung«, in: IfK der KuPoGe (2012), S. 17–37

- Siewert, Hans-Jörg (2012): »Kulturkonzept Niedersachsen«, in: IfK der KuPoGe (2012), S. 133–141
- Wanka, Johanna (2012): »Kulturpolitik und Kulturentwicklungskonzept des Landes Niedersachsen«, in: IfK der KuPoGe (2012), S. 29–35