

KLAUS HEBBORN

Kommunale Kulturpolitik und deutsche Einheit

Die Verwirklichung der deutschen Einheit im Jahr 1990 hat die Kulturpolitik in Deutschland verändert. Dies hat der »8. Kulturpolitische Bundeskongress« der *Kulturpolitischen Gesellschaft* sehr deutlich gemacht. Verändert haben sich seitdem nicht nur die institutionellen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen. Auch die Kräfteverhältnisse zwischen den staatlichen Ebenen haben sich verschoben: Nach 1990 hat sich eine Bundeskulturpolitik entwickelt, wie sie vorher nicht denkbar gewesen wäre. Die Länder haben darauf reagiert und mit der 2006 beschlossenen Föderalismusreform den Versuch unternommen, einen aus ihrer Sicht überbordenden Bundeseinfluss in der Kultur – wie auch in anderen Bereichen – einen Riegel vorzuschieben. Ob dies klug und insbesondere für Kultur und Bildung hilfreich gewesen ist, darf stark bezweifelt werden. Die Analyse der gegenwärtigen Situation führt jedenfalls zu dem Ergebnis, dass seit der sogenannten Entflechtungsdebatte der Mangel an notwendiger Kooperation der unterschiedlichen staatlichen Ebenen größer geworden ist.

Die Verwirklichung der deutschen Einheit hat auch die kommunale Kulturpolitik verändert. Es ist keineswegs so, dass die ostdeutschen Kommunen westdeutsche Strukturen und Sichtweisen unisono übernommen hätten. Es haben sich vielmehr in den ostdeutschen Städten – neben einem doch gravierenden Abbau von kultureller Infrastruktur – eigene Ausprägungen kommunaler Kulturpolitik und -förderung herausgebildet, auf die noch einzugehen sein wird. Daneben haben kulturpolitische Entwicklungen in den ostdeutschen Ländern und Kommunen auch die Kulturpolitik in Westdeutschland beeinflusst. Insoweit haben Transformationsprozesse in beide Richtungen stattgefunden.

Kommunale Kulturpolitik vor 1990

Die Kulturpolitik der Städte und Gemeinden und in ihnen gestaltete sich vor der Verwirklichung der deutschen Einheit naturgemäß höchst unterschiedlich. Während Kulturpolitik in der alten Bundesrepublik, insbesondere in den größeren und großen Städten, Gegenstand der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) war und bis heute ist – weitgehend frei gestaltbar und rechtlich nicht normiert – gab es eine »kommunale« Kulturpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) nicht. Dies lag naheliegender Weise an der unterschiedlichen staatlichen Verfasstheit der beiden deutschen Staaten. Kultur in der DDR hatte als vorrangige Aufgabe die Förderung des Sozialismus. Art. 18 der DDR-Verfassung erwähnt Kultur nur als »sozialistische Kultur« und macht deutlich, dass nur Kunst und Kultur im Dienste des Sozialismus unter dem Schutz des Staates stand und eine Förderung unter dieser Prämisse erfuhr. (Sturhan 2003: 33 ff) Kunstfreiheit, wie sie im Grundgesetz garantiert ist, bestand in der DDR nicht. Im Gegenteil: Die vielen Repressionen und Ausbürgerungen regimekritischer Künstlerinnen und Künstler zeigen, dass es Zensur gab und die Kunst dem Oberziel des Sozialismus untergeordnet war. Es mag Nischen gegeben haben, insgesamt war der Spielraum für freie Kunst und Kultur jedoch in der DDR insgesamt äußerst gering.

Im zentralistischen, von Staat und SED beherrschten Staatssystem war auch die Rolle der Städte nicht in der Weise ausgeprägt, dass explizit eine eigenständige Kulturpolitik möglich gewesen wäre. Gleichwohl hatten die Bürger der DDR ein durchaus großes und vielfältiges kulturelles Angebot und nahmen vergleichsweise aktiv am kulturellen Leben teil. Dies wurde durch geringe Preise unterstützt und gefördert und wirkt bis heute fort. So weisen beispielsweise die jährlichen Entleihstatistiken der Bibliotheken in ostdeutschen Städten nach wie vor höhere Zahlen aus als im Westen.

Das von der DDR geförderte öffentliche Kulturleben war vorwiegend von staatlich beherrschten Verbänden wie zum Beispiel dem *Kulturbund* oder der *Urania*, der *FDJ*, Pionierorganisationen, Parteien, zahlreichen Betrieben der DDR, aber auch von den Einrichtungen des Erziehungswesens wie Kindergärten, Schulen und Universitäten organisiert. Diese kulturellen Angebote wurden staatlicherseits gefördert und so für alle erschwinglich gemacht. Interessant ist auch, dass die DDR als sozialistischer Staat die vermeintlich »bürgerliche Klassik« stets hoch hielt und intensiv förderte. Dies verweist auf ein Stück Gemeinsamkeit zwischen der Bundesrepublik und der DDR in der Kultur.

In der Bundesrepublik waren die beiden Jahrzehnte vor der deutschen Einheit programmatisch stark von der sogenannten »Neuen Kulturpolitik« geprägt. Allerdings gab es Mitte der 1980er Jahre auch erste gravierende Finanzkrisen, die insbesondere finanzielle Auswirkungen auf die Kultur und die kulturelle Infrastruktur hatten. Die »Neue Kulturpolitik« war programmatisch insbesondere durch drei konstitutive Elemente geprägt: Zum einen ging es um gesellschaftspolitische

Relevanz der Kultur (»Kulturpolitik ist Gesellschaftspolitik«), das heißt, Kultur wird erst dadurch wirksam, wenn sie gesellschaftliche Bedeutung und Wirkungen entfaltet. Bis Ende der 1960er Jahre stand die »Kulturpflege« des Schönen, der Künste im Zentrum, unabhängig von Natur und Zivilisation und mit wenig gesellschaftlichen Bezügen. Jetzt wurde der Begriff der »Kulturarbeit« zum Leitbegriff. Auch die Soziokultur mit ihren Einrichtungen und Ausprägungen bildete sich heraus und wurde zu einem festen Bestandteil des Kulturangebotes.

Zum anderen war das Bestreben nach Partizipation aller Menschen, unabhängig von Herkunft und sozialem Status, unter dem Schlagwort »Kultur für alle« eine zentrale Botschaft des damaligen kulturpolitischen Aufbruchs. Damit wurde die Abkehr von einem bis dato elitären Kulturverständnis für »Reiche und Gebildete« vollzogen.

Ein drittes zentrales Merkmal der »Neuen Kulturpolitik« war schließlich die Forderung nach Schutz und Förderung der Kultur durch den Staat im Sinne eines »Bürgerrechtes Kultur«. Protagonisten der »Neuen Kulturpolitik« aus dem kommunalen Bereich waren die beiden legendären Kulturdezernenten der Städte Frankfurt und Nürnberg, Hilmar Hoffmann und Hermann Glaser. Zu nennen ist aber auch der langjährige Kulturdezernent des *Deutschen Städtetages*, Dieter Sauberzweig, der bereits früh insbesondere die Verbindung von Bildung und Kultur und Stadtentwicklung propagierte. Dieser integrierte Ansatz, dessen Aktualität bis heute ungebrochen ist, kam in der Hauptversammlung des *Deutschen Städtetages* 1973 zum Ausdruck, die unter dem Motto »Bildung und Kultur als Element der Stadtentwicklung« stattfand.

Aufbau von Kulturverwaltungen nach der Einheit

Die Verwirklichung der deutschen Einheit stellte historisch, politisch und organisatorisch-administrativ auch für die Kommunen eine Zäsur dar. Diese war praktisch relevant allerdings zunächst nur für die ostdeutschen Städte, Gemeinden und Kreise. Während es im Westen eine etablierte kommunale Selbstverwaltung mit leistungsfähigen Verwaltungen gab, mussten diese in den ostdeutschen Kommunen erst nach und nach aufgebaut werden. Gleiches galt auch für die Länderebene. In der Folgezeit gab es eine intensive Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen staatlichen Ebenen und Institutionen, bestehend aus materiellen und finanziellen (Sofort-)Hilfen, dem Transfer von Wissen und Experten sowie weiterer Unterstützung. Politiker, Entscheidungsträger und Verwaltungsbeamte aus westdeutschen Kommunen wechselten in großer Zahl in entsprechende Funktionen in die ostdeutschen Städte, um den Aufbau zu unterstützen und voranzutreiben. Vielfach wurden bilaterale Partnerschaften zwischen Städten (z.B. Düsseldorf-Chemnitz) und Ländern (z.B. Brandenburg-NRW, Sachsen-Bayern) etabliert, die im kommunalen Bereich häufig an Städtepartnerschaften anknüpfen und bis heute fortbestehen.

Im Bereich der Kulturverwaltungen engagierte sich auch der *Deutsche Städtetag* zwischen 1991 und 1994 und entwickelte ein Konzept für kommunale Verwaltungshilfe, das Informations-, Beratungs- und Fortbildungsdienstleistungen umfasste (IBFK). (Scheytt 1993) Es bestand aus praxisorientierten Fortbildungsangeboten, aus verschiedenen Informationsdiensten, einem Beratungsangebot zur Unterstützung vor Ort sowie der Vermittlung von Hospitationen in kommunalen Verwaltungen. Mit dem IBFK-Projekt, das vom späteren Essener Kulturdezernenten Oliver Scheytt geleitet wurde, wurde im Auftrag der Bundesregierung unter Beteiligung von 240 ostdeutschen Kommunen ein wirksamer und wichtiger Beitrag zum Auf- beziehungsweise Ausbau der kommunalen Kulturverwaltungen geleistet. Das Fortbildungskonzept mit seinen Seminaren sah auch einen kollektionalen Austausch zwischen KulturverwalterInnen aus ost- und westdeutschen Kommunen vor und führte daher zu einem vertieften gegenseitigen Verständnis zwischen PolitikerInnen und VerwaltungsexpertInnen. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die ostdeutschen Städte ungeachtet der in den Anfangsjahren hohen personellen Fluktuation (meistens aufgrund festgestellter Stasivergangenheit) etwa ab Mitte der 1990er Jahre über funktions- und leistungsfähige Kulturverwaltungen verfügten. Sie bildeten die Grundlage für die inzwischen etablierte eigenständige und selbstbewusste Kulturpolitik der Städte in den ostdeutschen Bundesländern.

Der Einigungsvertrag und seine Auswirkungen auf die kommunale Kulturpolitik

Mit der deutschen Einheit änderte sich in der westdeutschen Kulturpolitik zunächst »gefühlte« nichts. Der Einigungsvertrag mit seinem Artikel 35, dem »Kulturartikel«, führte im Osten jedoch zu gravierenden Veränderungen, die auch Auswirkungen auf das gesamtstaatliche Gefüge der Kulturpolitik hatten. Artikel 35 sollte die kulturelle Infrastruktur, insbesondere die national bedeutsame Hochkultur Ostdeutschlands, erhalten und in die neue Zeit überführen.¹ Er stand zwar im Widerspruch zur Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes, hatte gleichwohl Verfassungsrang. (Vgl. Scheytt 2005: 25) Artikel 35 Einigungsvertrag hat in der Rückschau sicher dazu beigetragen, dass Kunst und Kultur im Kanon der Politikbereiche zumindest auf Bundesebene, aber auch in den Ländern erhebliches Gewicht beigemessen wurde. Der »Kulturartikel« des Einigungsvertrages war darüber hinaus der Beginn eines stärkeren Engagements des Bundes in der Kultur, für manche war es gar der Beginn einer Bundeskulturpolitik schlechthin. (Vgl. Knoblich 2012) Wie dem auch sei: Der Bund brachte in der Folgezeit im Rahmen der »Übergangsfinanzierung« große Substanzerhaltungs-, Denkmalschutz- und Infrastrukturprogramme auf den Weg, mit dem die ostdeutsche Kultur erhalten, modernisiert und weiterentwickelt werden sollte und wurde. Darüber hinaus baute der Bund seine eigene politisch-administrative Infrastruktur für Kulturpolitik aus:

1 In Art. 35 Abs. 2 hieß es »Die kulturelle Substanz soll keinen Schaden nehmen«.

1998 wurde das Amt des/der *Beauftragten für Kultur und Medien (BKM)* installiert; der Bundestag richtete einen eigenen Ausschuss für Kultur ein und setzte einige Jahre später eine *Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland«* ein, die 2007 ihren Bericht mit einer Analyse der gesamtdeutschen Kultur sowie Empfehlungen veröffentlichte. Ebenfalls in diesem Kontext zu nennen ist die Gründung der *Kulturstiftung des Bundes (KSB)* im Jahre 2003. Seit der Installierung des BKM sind die Kultureras des Bundes als einziger der staatlichen Ebene Jahr für Jahr gewachsen. Wenngleich ein Großteil der Bundeskulturförderung in die Hauptstadt Berlin fließt, ist dies gleichwohl ein weiteres Indiz für die gesteigerte Bedeutung und Wertschätzung der Kultur auf der Bundesebene.

Trotz dieser politischen Aufwertung ist festzustellen, dass es nach 1990 auch einen massiven Abbau von Kultur und kultureller Infrastruktur in den ostdeutschen Kommunen gegeben hat. Hierfür sind verschiedene Faktoren und Entwicklungen verantwortlich: Die Abwanderung vieler Menschen in den Westen und die damit verbundenen Bevölkerungsverluste in vielen Städten, das teilweise bestehende Überangebot kultureller Einrichtungen, Finanzierungsprobleme und kommunale Neugliederungen, um nur einige Faktoren zu nennen.

In Bezug auf die kommunale Kulturpolitik ist festzustellen, dass diese zumindest in der ersten Hälfte der 1990er Jahre aufgrund der strukturellen Schwäche sowie der noch nicht aufgebauten kommunalen Selbstverwaltung beziehungsweise leistungsfähiger Verwaltungen die kulturelle Entwicklung nicht in vergleichbarer Weise wie im Westen gestalten konnte. Dieses »Vakuum« führte dazu, dass neben dem Bund vor allem die Länder die kommunale Kulturentwicklung, das Angebot und die kulturelle Infrastruktur maßgeblich bestimmt haben. Dies wirkt bis heute fort. In den ostdeutschen Ländern kann somit zumindest in den Anfangsjahren nur eingeschränkt von einer kommunalen Kulturpolitik gesprochen werden. Die Länder haben vielmehr versucht, konzeptionelle Gesamtansätze für die Kultur und ihre Förderung landesweit zu entwickeln. Teilweise wurden diese in gesetzlichen Regelungen wie insbesondere dem Kulturraumgesetz in Sachsen, aber auch durch Spartengesetze etwa im Bereich der Kulturellen Bildung (z. B. Musikschulgesetz in Brandenburg, Bibliotheksgesetz in Thüringen) geregelt.

Die stärkere Dominanz der Länder in der Kulturpolitik im Osten hat zwar im Vergleich zum Westen zu weniger kommunaler Gestaltung der örtlichen Kulturpolitik geführt; sie ist jedoch aus kommunaler Sicht nicht grundsätzlich kritisch zu sehen. Im Falle des Freistaates Sachsen hat das Kulturraumgesetz zu einer verlässlichen Kulturförderung der definierten Kulturräume geführt. Sachsen verfügt heute über die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben für die Kultur. Wenngleich die Regelung nicht ohne Weiteres auf andere Flächenländer wegen der unterschiedlichen Größenverhältnisse und Strukturen – etwa auf Nordrhein-Westfalen mit seinen 23 kreisfreien Städten – übertragbar ist, lässt das Kulturraumgesetz den Städten durchaus Raum für eigene kulturelle Akzentsetzungen.

Versuch einer Bilanz und Ausblick

Die Vollendung der deutschen Einheit hat die Kulturpolitik in Deutschland unzweifelhaft verändert. Dabei hat es Weiterentwicklungen und Transformationsprozesse zwischen Ost- und Westdeutschland auf allen staatlichen Ebenen in beide Richtungen gegeben. In der Rückschau fällt eine Bilanz – wie könnte es anders sein – ambivalent aus.

Positiv ist zunächst festzustellen, dass auf der Grundlage des »Kulturartikels« im Einigungsvertrag und der darauf basierenden Programme viel und wichtige kulturelle Substanz in den ostdeutschen Städten erhalten und modernisiert werden konnte. Man mag kritisieren, dass mit den Programmen vor allem das bauliche kulturelle Erbe – vielleicht mit Blick auf den Tourismus und das Stadtmarketing – erhalten wurde, andere kulturelle Infrastruktur aber verloren ging. Fakt ist jedoch, dass die ostdeutschen Städte heute über zahlreiche Kultureinrichtungen und -stätten von nationalem und internationalem Rang verfügen. Insofern ist eine echte Angleichung der beiden Teile Deutschlands in der Kultur erreicht worden.

Die Entwicklung einer Bundeskulturpolitik nach 1990 ist ebenfalls im Grundsatz nicht nur kulturpolitisch, sondern auch aus kommunaler Sicht zu begrüßen. Sie hat die Kultur sowie die Kulturpolitik aufgewertet und überdies deutlich gemacht, dass Kulturförderung eine gesamtstaatliche Angelegenheit ist. Darüber hinaus hat das spezielle Bundesengagement für die Kultur in und für Berlin die Hauptstadt als kulturelles Aushängeschild weltweit positioniert. Allerdings haben die sogenannte Entflechtungspolitik und die darauf fußende Föderalismusreform von 2006 viele Chancen für eine kooperative Kulturpolitik und die Weiterentwicklung von Kunst und Kultur in Deutschland verbaut. Das Kooperationsverbot sollte sobald wie möglich abgeschafft werden. Im Sinne eines »kooperativen Föderalismus« sollte sich der Bund in Absprache mit den Ländern künftig kulturpolitisch in Ländern und Kommunen engagieren können.

Die bestimmende Rolle der ostdeutschen Länder auch für die Ausgestaltung der kommunalen Kultur hat einerseits zu Konzepten geführt, die die kulturelle Entwicklung und Versorgung als Ganzes in den Blick nehmen. Das sächsische Kulturraumgesetz, das sinnvoll und nachhaltig die Kulturförderung des Landes und der Kommunen als pflichtige Aufgabe sicherstellt, gleichzeitig aber eine kommunale Gestaltung des örtlichen Kulturangebotes ermöglicht, ist dafür ein positives Beispiel. Auch interkommunale Kooperationen, in westdeutschen Kommunen eher unterentwickelt, konnten im Rahmen dieser Kulturpolitik entwickelt und gefördert werden. Entsprechende Ansätze, die heute unter dem Begriff der konzeptbasierten Kulturpolitik diskutiert werden, haben auch in westdeutschen (Groß-)Städten zur Wiederbelebung einer mittelfristigen und konzeptionellen Kulturentwicklungsplanung geführt. (Vgl. Institut für Kulturpolitik 2014) Das 2014 in Nordrhein-Westfalen verabschiedete Kulturfördergesetz kann ebenfalls als Ausdruck dieser neu aufgelegten konzeptionellen Kulturpolitik interpretiert werden.

Andererseits sind auch Fehlentwicklungen, insbesondere im Hinblick auf ein flächendeckendes kulturelles Angebot sowie ein Mangel an kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten festzuhalten. In vielen ostdeutschen Ländern hat ein Konzentrationsprozess des kulturellen Angebotes vor allem in den größeren Städten stattgefunden. Es gibt erhebliche Disparitäten zwischen den verschiedenen Landesteilen und ein fortdauerndes Wegbrechen von Kunst- und Kulturangeboten in den Gemeinden beziehungsweise im ländlichen Raum. Der Anspruch einer »Kultur für alle« im Sinne einer flächendeckenden beziehungsweise wohnortnah vorhandenen kulturellen Infrastruktur wird nicht (mehr) überall eingelöst. Darüber hinaus werden Länderentscheidungen über kulturelle Infrastruktur in Ostdeutschland zunehmend von finanziellen Restriktionen beziehungsweise vermeintlich ökonomischen Gesichtspunkten ohne Einflussmöglichkeit der Kommunen vor Ort bestimmt. Die Debatte um die Theaterfusionen in Mecklenburg-Vorpommern ist dafür ein Beispiel.

Alles in allem hat die deutsche Einheit (auch) die Kultur in Deutschland bereichert, Transformationsprozesse in beiden Richtungen befördert und dazu beigetragen, dass Deutschland trotz aller finanziellen und strukturellen Probleme über eine der reichsten und vielfältigsten Kulturlandschaften verfügt. Dies ist ein Anlass zur Freude, aber kein Grund zum Ausruhen.

Literatur

- Ackermann, Manfred (2013): »Kultur« – seit 1990 eine Aufgabe auch der Bundesrepublik«, in: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.): *Jahrbuch Kulturpolitik 2013. Thema: Kulturpolitik und Planung*, Bonn/Essen: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft/Klartext, S. 87-93
- Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.) (2014): *Jahrbuch für Kulturpolitik 2013. Thema: Kulturpolitik und Planung*, Bonn/Essen: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft/Klartext
- Knoblich, Tobias J. (2012): »Der Artikel 35 des Einigungsvertrages und seine kulturpolitisch-konzeptionellen Folgen für die gesamte Bundesrepublik«, in: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.): *Jahrbuch Kulturpolitik 2012. Thema: Neue Kulturpolitik der Länder*, Bonn/Essen: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft/Klartext, S. 35-45
- Scheytt, Oliver (2006): »Blick zurück nach vorn – von der neuen zur aktivierenden Kulturpolitik. 30 Jahre Kulturpolitische Gesellschaft«, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Heft 113 (II/2006), S. 29-37
- Scheytt, Oliver (2005): *Kommunales Kulturrecht. Kultureinrichtung, Kulturförderung und Kulturveranstaltungen*, München: C. H. Beck Verlag
- Scheytt, Oliver (1993): »Rechts- und Verwaltungshilfe in den neuen Bundesländern am Beispiel der Kommunalverwaltung«, in: Pitschas, Rainer (Hrsg.): *Verwaltungsintegration in den neuen Bundesländern. Vorträge und Diskussionsbeiträge der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1992 des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin: Duncker & Humblot (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 110), S. 69-88
- Sturhan, Sabine (2003): *Kunstförderung zwischen Verfassung und Finanzkrise. Probleme staatlicher Kunstförderung am Beispiel Berlins*, Berlin: Weisensee Verlag

