

4 Lokale Situierung der Analyse in Österreich

4.1 POSITIONIERUNG STAATLICHER AKTEURINNEN IN ÖSTERREICH

Die Beziehung der BürgerInnen zum Staat ist, wie bereits beschrieben, je nach Positionierung des Staats und der BürgerInnen unterschiedlich geprägt und damit veränderlich. In der Verwaltung in Österreich lassen sich sechs Dimensionen der normativ-regulativen Beziehung des Staats zur Öffentlichkeit beschreiben (Binder, Trauner, 2014: S. 89):

- 1) *Der Staat als Unternehmer*: Die Gebietskörperschaften können einen Kulturbetrieb – etwa ein Theater, ein Museum, ein Konzerthaus – führen bzw. anteilig oder vollständig besitzen. Sie stehen damit in einer Konkurrenzbeziehung zu anderen natürlichen oder juristischen Personen, die ein anderes Unternehmen im gleichen kulturellen Marktsegment führen oder (anteilig) besitzen. Beispiele sind die Bundestheater, die als Holding im Besitz der Republik Österreich geführt werden, oder die Landesmuseen.
- 2) *Der Staat als Vorsorger*: Im Bereich der Daseinsvorsorge treten Gebietskörperschaften als Anbieter von kultureller Infrastruktur auf und schaffen kulturelle Teilhabe- und Bildungsmöglichkeiten, indem sie Räumlichkeiten, Ausstattung, Personal für BürgerInnen zur Verfügung stellen. Beispiele dafür sind etwa das Büchereiwesen oder das Musikschulwesen.
- 3) *Der Staat als Kunde*: Gebietskörperschaften sind auch Nachfrager von Sachgütern und Leistungen. Sie beauftragen beispielsweise Agenturen mit der Durchführung von Veranstaltungen (etwa Festivals wie dem Wiener Donaufestival), KünstlerInnen und ArchitektInnen mit der Gestaltung von Gebäuden und Baufirmen, ElektrikerInnen, TischlerInnen und andere HandwerkerInnen mit der Umsetzung der Pläne. Darüber hinaus beauftragen sie auch

WissenschaftlerInnen und BeraterInnen, etwa mit der Evaluation von kulturpolitischen Maßnahmen oder mit der Organisation bzw. Moderation von Planungsprozessen.

- 4) *Der Staat als Investor*: Indem Gebietskörperschaften Unternehmen beauftragen, die kulturelle Infrastruktur (ein Landestheater, eine Musikschule) zu errichten und zu erhalten, sind sie auch Investoren.
- 5) *Der Staat als Unterstützer*: Im Rahmen der Förderverwaltung erfolgt die Subventionsvergabe an juristische (Kulturvereine) und natürliche Personen (KünstlerInnen, Kulturschaffende) in Formen des Privatrechts, ist also eine freiwillige Leistung des Staats, die – etwa bei negativem Förderbescheid – nicht eingeklagt werden kann.
- 6) *Der Staat als Dienstgeber und Dienstherr*: Gebietskörperschaften sind darüber hinaus auch Dienstgeber (für Angestellte) bzw. Dienstherrn (für BeamtenInnen). Natürliche Personen, die als Vertragsbedienstete beispielsweise in den Kulturunternehmen der Gebietskörperschaft angestellt sind, stehen mit dieser in einem privatrechtlich geregelten Dienstverhältnis. Anders verhält es sich bei den BeamtenInnen der Kulturverwaltung: BeamtenInnen werden ernannt, das Dienstrecht ist hoheitsrechtlich (herrschaftlich) geregelt.

Diese Funktionen bergen Konflikte in sich: Eine Kernproblematik liegt beispielsweise darin, dass der Staat eine Doppelrolle als wirtschaftlicher Akteur und als Kulturförderer einnimmt. Als Eigentümer von Kulturbetrieben verfolgt der Staat als Marktakteur bestimmte Ziele, die nicht immer primär gemeinwohlorientiert sind, sondern ökonomisch für den Staat sinnvoll erscheinen. Der Staat agiert hier in der Welt des Markts (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 270) und steht in geschäftlichen Beziehungen zu KundInnen, KonkurrentInnen und sonstigen Marktakteuren. Eine Neutralität des Staates als Förderinstanz kann es daher, wenn er gleichzeitig Eigentümer von Kulturbetrieben ist, nicht widerspruchsfrei geben (Zembylas, Tschmuck, 2005).

Hinzu kommt, dass Parlamente (National- und Bundesrat sowie die Landtage in den einzelnen Bundesländern) Gesetze beschließen und damit die Grundlagen für staatliches Handeln auch im Kulturbereich schaffen. Städte und Kommunen haben formell keine eigene legislative Kompetenz, können jedoch – auch, da die Kulturverwaltung Teil der nichthoheitlichen Verwaltung ist – ihre Handlungsspielräume innerhalb der Rechtsnormen und gegebenen Ressourcen auslegen.

Der normative Anspruch an die Demokratisierung von Kultur hat in Europa eine historische Tradition, die in Deutschland und Österreich oft mit einer sozialdemokratischen, paternalistisch anmutenden Programmatik der 1970er und

1980er Jahre entlang des Slogans „Kultur für alle“, der auf den Frankfurter Kulturdezernenten Hilmar Hoffmann zurückgeführt wird, verbunden wird (Wimmer, 2011: S. 144). Dieser programmatische Slogan verkennt teilweise die pluralistischen Vorstellungen von Kultur ebenso wie die Vielfalt des Sozialen. Die Idee, dass der Nationalstaat die Gesellschaft führen, die Wirtschaft regulieren und seine BürgerInnen auch auf ethisch-moralischer Ebene kultivieren soll, reicht jedoch viel weiter in die Entstehung der Moderne zurück (McGuigan, 2004: S. 36).

Ausgehend von Entwicklungen im anglo-amerikanischen Raum begann die Vorstellung, dass der Staat der Träger kultureller Entwicklungen und öffentlicher Infrastruktur ist, spätestens in den 1990er Jahren auch auf dem europäischen Kontinent und damit auch in Österreich zu erodieren. Die normativen Ansprüche eines Kulturstaats ließen sich nicht nur wegen einer zunehmend wirtschaftsliberaleren Haltung gegenüber den immer vielfältigeren Produkten der Kulturwirtschaft als wachsende Konkurrenz gegenüber einer staatlich gefördernten Kulturproduktion und -distribution immer weniger überzeugend begründen (Wimmer, 2011: S. 145). Auch das generelle Verständnis, wofür der Staat eintreten und wie er handeln sollte, veränderte sich. Staatliches Regieren und Verwalten, ab den 1990er Jahren zunehmend als öffentliche Dienstleistung deklariert, sollte sich an unternehmerischer Denklöge orientieren und somit strategischer, effizienter, effektiver, bedarfsorientierter und kreativer werden (Osborne, Gaebler, 1992). In der deutschen und österreichischen Verwaltungssprache halten Anglizismen und Ökonomizismen aus dem Jargon des New Public Management bzw. der New Public Administration Einzug (Becker, 2011: S. 236). Diese Konzepte institutionalisieren sich in Österreich zum Beispiel in Einrichtungen wie der 1998 errichteten Bundestheater-Holding als „größtem Theaterkonzern der Welt“ (Bundestheater Holding, 2017) mit über 2.500 Angestellten, zu 100 % Eigentum der Republik Österreich. Die 1999 gegründete niederösterreichische Kulturwirtschaft GesmbH, kurz NÖKU-Holding, in Besitz des Landes Niederösterreich entwickelte für sich den Leitsatz „Kultur braucht unternehmerisches Denken, unternehmerisches Denken braucht Kultur“ (NÖKU Gruppe, 2017). Hier wird deutlich, dass der staatlich-paternalistische Gestus der Demokratisierung von Kultur bzw. Öffnung der staatlich geförderten kulturellen Infrastruktur einem marktorientierten Kulturmanagement-Selbstverständnis gewichen ist.

Potentiell ist mit einer stärkeren Orientierung an der marktwirtschaftlichen Logik auch eine stärkere Orientierung an den Erwartungen der KundInnen – im Kulturbereich als BesucherInnen oder als Publikum bezeichnet – verbunden. Diese Form der Publikumsorientierung wird gemeinhin als Audiencing (Knava, 2009)

oder Audience Development verhandelt. Audience Development – ein Begriff, der ab Ende der 1990er Jahre vom englischen Arts Council als Agentur des Ministeriums für Kultur, Medien und Sport geprägt wurde, hat das Prinzip der empirischen Zielgruppenforschung aus der Marktwirtschaft auf den Kulturbereich übertragen. Audience Development kann als Marketinginstrument für Kulturbetriebe betrachtet werden, die zusätzlich zu quantitativen Zielen (mehr BesucherInnen) auch normative Ziele verfolgt. Diese umfassen die Förderung kultureller Teilhabe (Renz, 2016) bzw. eine Diversifizierung des Publikums im Sinne eines Erreichens von Publikumsgruppen, die aus unterschiedlichen Gründen (Alter, Einkommen, Bildung, Geschlecht, Herkunft) nicht oder nur selten Kulturveranstaltungen besuchen. Die Ausrichtung am Nutzen der BesucherInnen wird mitunter als ein „herausragendes Legitimationskriterium im Kulturbereich angesehen“ (Hausmann, Helm, 2006: S. 14). Eine diesbezügliche Argumentation lautet, dass der Staat aufgrund seines Verharrens in normativen kulturpolitischen Zielen (wie kulturelle Bildung, ästhetischer Qualitätsanspruch, Erhalt und Pflege des kulturellen Erbes) dem Publikum in seinen Nutzenansprüchen an Kultur als „Unterhaltung, Vergnügen, Erlebnis“ (Hausmann, Helm, 2006: S. 14) gegenüber nur begrenzt fähig ist, ein attraktives Angebot zu schaffen. Öffentliche Kulturbetriebe sollen sich folglich von den normativen Zwängen der Kulturpolitik möglichst emanzipieren, um so erfolgreich neue Publika zu erschließen.

Diese Form der Ansprache als KundInnen, Zielgruppen, BesucherInnen oder Publika kann kritisch als Entpolitisierung der Stellung von BürgerInnen gedeutet werden. Der Historiker Peter Becker, der sich mit der Kulturgeschichte der Verwaltung in Europa auseinandersetzt, beschreibt diese Entpolitisierung als „wichtiges Merkmal der New Public Administration“ und stellt fest, dass „der zur Privatperson bzw. zum Klienten gewordene Bürger“ politisch entmündigt wird, mit seinen Worten „keine Möglichkeit einer politischen Kritik an der Definition von Interventionen und Leistungen“ hat (Becker, 2011: S. 238).

Die normativ-regulativen und ökonomischen Legitimationsgrundlagen stabilisieren den Staat als Akteur im kulturellen Bereich und statten ihn im Vergleich zu anderen, zivilgesellschaftlichen AkteurInnen mit höheren Ressourcen, mehr Einfluss und Handlungsmöglichkeiten aus. Sie bergen jedoch auch einen Grundkonflikt zwischen öffentlichen bzw. gemeinwohlorientierten Interessen und privaten Interessen in sich. Dieser Konflikt sorgt für eine relative Instabilität der Legitimität und macht staatliche AkteurInnen kritisierbar bzw. die Legitimität von Entscheidungen grundsätzlich verhandelbar. Allerdings finden in Österreich nur wenige öffentliche Diskussionen kulturpolitischer Entscheidungen statt.

Die sogenannte „Dritte Welle“ der Wissenschaftssoziologie betont die Bedeutung der deliberativen Entscheidungsfindung insbesondere in Planungsprozessen (Collins, Evans, 2007). Während es in anderen Politikbereichen, etwa in der Technologiefolgenabschätzung, eine wissenschaftliche und politische Auseinandersetzung über die Rolle und Dynamik von praktischem Wissen, Expertenwissen und Entscheidungsautorität gibt (Selinger, Crease, 2006), fehlt dieser Diskurs im Bereich der Kulturpolitik bislang weitgehend. „In der österreichischen kulturpolitischen Praxis finden Klarlegungen und Diskussionen der demokratiepolitischen Zielsetzungen von Kulturpolitik nicht statt“, so die Kulturpolitikwissenschaftlerin Monika Mokre im Jahr 2005 (Mokre, 2005: S. 97).

Seit dieser Aussage sind rund zwölf Jahre vergangen und vor allem auf lokaler Ebene gab es zwischenzeitlich Erfahrungen mit kulturpolitischen Planungsprozessen, in denen auf zivilgesellschaftliche Beteiligung gesetzt wurde – in Linz (2000 und 2013), Graz (2003), Krems (2006), Steyr (2008) und Salzburg (2001 und 2015) sowie Dornbirn (2005 und 2015). Zu den wesentlichen Argumenten für eine Kulturentwicklungsplanung zählt unter anderem die Möglichkeit,

„unter Einsatz von partizipativen Methoden die von der Planung betroffenen Personen in die Überlegungen zur zukünftigen Entwicklung des Untersuchungsgebietes mit einzubeziehen. Disziplinenübergreifende Diskussionsprozesse werden in Gang gesetzt, neue Netzwerke werden geschaffen.“ (Anzinger, Philipp, 2011: S. 17)

Trotz dieser Entwicklungen wird die gegenwärtige Kulturpolitik in Österreich nach wie vor als Ausdruck eines „symbiotischen Verhältnisses zwischen Kulturbetrieblichkeit und staatlichem Repräsentationsbedarf“ (Wimmer, 2011: S. 377) interpretiert. Dies bildet sich auch auf Allokationsebene strukturell ab:

„Für 2016 hat der Minister für Kunst, Kultur, Verfassung und Medien ein Budget von 444,2 Mio. EUR angekündigt. Eine Neuverteilung frei werdender Mittel kommt vor allem großen, renommierten Institutionen zu Gute: so erhalten die Bundestheater 14 Mio. EUR mehr (eine Steigerung um 9% auf 162,9 Mio. EUR) die Salzburger und Bregenzer Festspiele eine bzw. eine halbe Million Euro. Weitere Investitionen fließen 2016 in Vorarbeiten zum lange geplanten (und umstrittenen) Haus der Geschichte (2,3 Mio. EUR), in das Wiener Museumsquartier (2,6 Mio.), ins Weltmuseum (3 Mio.) und in das Depot des Technischen Museums (2 Mio.).“ (Ratzenböck u.a., 2016)

In welchem Verhältnis stehen zivilgesellschaftliche AkteurInnen und staatliche AkteurInnen zueinander? Da „Kulturförderung eine Allokationspolitik ist“ (Zembylas, 2012: S. 3-4), gilt:

„Wer über Ressourcen verfügt und Ressourcen verteilt, hat Gestaltungsmacht. Sowohl Kulturförderung als auch Kulturfinanzierung generieren ein Abhängigkeitsverhältnis, das sich in unterschiedlicher Intensität entfalten kann. Dieses Angewiesen-Sein auf öffentliche Förderungen, die für viele nicht-gewinnorientierte Kulturorganisationen charakteristisch ist, ist Gegenstand rechtspolitischer Überlegungen, um einerseits Gestaltungsmöglichkeiten zu öffnen, andererseits Berechenbarkeit und Kontrolle zu ermöglichen.“ (ibd.)

Bei denjenigen, die um Subventionen im nichtinstitutionalisierten bzw. nicht-staatlichen Bereich werben, d.h. freischaffende bzw. selbstständige KünstlerInnen und Kulturschaffende, Kulturvereine, Kulturinitiativen und Festivals verschärfen sich bestehende Ungleichheiten bei stagnierenden Kunst- und Kulturbudgets: So weist etwa das Schlusskommuniqué der ExpertInnen-Klausurtagung zur UNESCO-Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in Österreich Ende 2015 darauf hin, dass budgetäre Aufwertungen „eher für große Institutionen erfolgen“ (Österreichische UNESCO-Kommission, 2015: S. 14),

„etwa vor dem argumentativen Hintergrund der Arbeitsplatzzerhaltung (Beispiel Burgtheater und Vereinigte Bühnen Wien). Demgegenüber stagnieren viele Förderungen über viele Jahre auf derselben finanziellen Höhe. In Sparzeiten tragen budgetär niedrig dotierte Institutionen, projektorientierte Initiativen und institutionell nicht verankerte Kulturschaffende[,] die Hauptlast der Einsparungen.“ (ibd.)

Von der Kulturförderpolitik profitieren vor allem jene, die als Publikum die Angebote der öffentlich geförderten Kultur aktiv wahrnehmen. Hier lässt sich feststellen, dass es weitgehend die formal höher Gebildeten sind (IFES Institut für empirische Sozialforschung, 2007). Dazu kommt, dass „öffentliche Kulturförderung im Allgemeinen eine Verteilung von den unteren zu den oberen sozialen Schichten darstellt, dies umso mehr, wenn große Summen für ‚klassische Hochkultur‘ verwendet werden“ (Alton, Mokre, 2014: S. 5). Angesichts der demografischen Entwicklung, der zunehmenden Pluralität der Lebensentwürfe und damit des kulturellen Nutzungsverhaltens, der Verlagerung der kulturellen Produktion und Reproduktion in die virtuelle Sphäre und gegenwärtiger Migrationsbewegungen erscheint diese Form der Kulturpolitik als konservative Bestandssicherung.

Im Unterschied zu anderen liberalen Demokratien etwa der Vereinigten Staaten von Amerika und Großbritannien kann daher in Österreich nicht von einem Rückzug des Staats im Kulturbereich gesprochen werden, auch wenn die Verwaltungssprache sich soweit verändert hat, dass ökonomisch-managerielle Begrifflichkeiten dominieren. Im Gegenteil, durch die Ausgliederung staatlicher Kulturbetriebe als Übertragung von Teilen staatlicher Leistungserstellung auf private Rechtsträger tritt der Staat in unterschiedlichen Rollen als gemeinwohl- und gemeinwirtschaftlich orientierter Akteur in Erscheinung.

Diese spannungsvollen Rollen werden normativ (im Hinblick auf das Gemeinwesen und das öffentliche Interesse an Kultur) und ökonomisch legitimiert, denn schließlich ist der Staat bzw. sind Bund, Länder und Kommunen Eigentümer kultureller Unternehmen. Der Prozess der Ausgliederung staatlicher Kultureinrichtungen in den 1990er Jahren hat also nicht zu einer Unabhängigkeit vom Staat geführt, sondern den betroffenen Kulturbetrieben als wirtschaftlichen AkteurInnen unter privatrechtlichen Bedingungen im Besitz der öffentlichen Hand größere Handlungsspielräume gewährt (Tschmuck, 2008). Konkreter beschreiben das Bundestheaterorganisationsgesetz aus 1998 und das Bundesmuseengesetz aus 2002 die kulturellen Aufgaben der Kultureinrichtungen in staatlichem Eigentum und die staatliche Verpflichtung, diese bei der Erfüllung dieser Aufgaben zu unterstützen. Ähnliche Regelwerke wurden auch auf Landesebene erlassen.

Artikel 15 der Bundesverfassung (BV-G) regelt die Beziehung zwischen Bund und Ländern und die Souveränität der Bundesländer im Bereich des Kulturellen, die sogenannte Kulturhoheit. Das BV-G weist den Gemeinden sowohl eigene als auch übertragene Aufgaben zu. Auf Gemeindeebene fällt Kultur in den autonomen, d.h. freiwilligen bzw. weisungsfreien Wirkungsbereich (Art. 118, Abs. 2 BV-G). Die Gemeinden haben ihre Kulturbetriebe ebenfalls ausgegliedert und begannen damit teilweise bereits vor dem Bund. Die 2004 gegründete Theaterholding Graz/Steiermark gehört zur Hälfte der Stadt Graz, zur Hälfte dem Land Steiermark. Die Linzer Veranstaltungsgesellschaft LIVA wurde bereits 1971 gegründet und umfasst unter anderem Brucknerhaus, den Posthof sowie das Kinderkulturzentrum Kuddelmuddel. Die Rolle des Staates als Fördergeber für Projekte, Initiativen und Organisationen, die nicht in staatlichem Besitz sind, erscheint aus dieser Perspektive nicht nur aufgrund der geringen finanziellen Mittel, sondern auch aufgrund der schwachen privatrechtlich geregelten Beziehung des Fördernehmers zum Staat und der schwachen normativen Legitimationsbasis – die Qualität kultureller Produkte ist schließlich umstrittener Gegenstand individueller Beurteilung – als untergeordnet.

Im österreichischen Kontext wird das Verwaltungshandeln im kulturellen Bereich als besonders einflussreich interpretiert:

„Wenn Theodor W. Adorno gemeint hat: ‚Wer Kultur sagt, sagt auch Verwaltung‘, dann trifft das für die österreichische Situation in besonderer Weise zu.“ (Wimmer, 2011: S. 199)

Diese Verwaltungslastigkeit ist möglicherweise ein generelles Merkmal der Politik in Österreich, die auch historisch bedingt ist. Der Kulturpolitikwissenschaftler Michael Wimmer diagnostiziert weiter, dass Kulturpolitik gegenwärtig den „Charakter eines pragmatischen Verwaltungshandelns“ annimmt, „das hinter den Kulissen einer zunehmend pittoresken Boulevardisierung der öffentlichen Interessensartikulation auf Widerspruchsvermeidung und Bestandssicherung setzt“ (Wimmer, 2011: S. 378). Hinzu kommt eine laut Michael Wimmer unkritische mediale Öffentlichkeit. Wimmer bezeichnet die BeamtenInnen als „unmittelbare VertreterInnen historischer Kontinuitäten“, der verbeamteten Exekutive komme insbesondere im Förderungswesen eine „herausragende Rolle“ zu (Wimmer, 2011: S. 287). Nach Wimmer ist die Funktion der österreichischen Verwaltung also weniger mit der Schaffung von Zugang zu kulturpolitischen Entscheidungswegen bzw. -verfahren als mit dem Hüten von Toren (gatekeeping) verbunden.

Der Historiker Peter Becker beschreibt in seiner bereits zitierten Analyse der Verwaltungssprache in Europa im 19. und 20. Jahrhundert diese Gatekeeper-Funktion der Verwaltung für die Schaffung von Zugang zu Handlungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft folgendermaßen:

„Durch ihre Funktion als gatekeeper für den Zugang zu Handlungsmöglichkeiten und Leistungen – Fahrerlaubnis, Baubewilligung, Sozialhilfe etc. – wirken Ämter und Behörden nachhaltig auf die soziale Identität und die Lebensentwürfe ein. Verwaltungsbehörden und andere Institutionen (NGOs wie Caritas) spielen nicht zuletzt eine wesentliche Rolle bei der Strukturierung von kultureller, sozialer und politischer Integration von sogenannten Minderheiten, indem sie Räume für Interaktion, Entfaltung kultureller Identität und Vermittlung von kulturellem Wissen bereitstellen.“ (Becker, 2011: S. 222)

In seiner Bürokratietheorie schildert Max Weber (1922) wesentliche Prinzipien des Idealtypus einer rationalen Verwaltung. Viele dieser Merkmale und Regeln finden sich in staatlichen Organisationen wieder (Wimmer, 2013: S. 202), unter anderem im österreichischen Beamten-Dienstrechtsgesetz (Republik Österreich, 1979). Angewandt auf den Bereich der Kulturverwaltung bedeuten dies: Die Be-

ziehung zwischen FachbeamtInnen der Kulturverwaltung und dem Gemeinderat bzw. dem oder der zuständigen PolitikerIn (Kulturstadtrat/Kulturstadträtin bzw. KulturreferentIn) ist hierarchisch normativ durch das Prinzip der Weisungsgebundenheit geprägt. Das Neutralitätsgebot regelt die politische Unabhängigkeit der BeamtInnen. Die Auswahl der FachbeamtInnen erfolgt aufgrund ihrer Qualifikationen in einem Bewerbungsverfahren, sie werden ernannt und nicht gewählt. Ihre Anstellung schließt eine Laufbahn ein, damit sind sie vor willkürlicher Entlassung (etwa nach einem politischen Wechsel) geschützt. Abteilungen und Abteilungsleitungen können jedoch neu besetzt werden, indem Personen an andere Stellen versetzt werden. Dadurch sichern sich gewählte PolitikerInnen und Parteien Loyalitäten innerhalb der Verwaltung, denn die „entscheidenden Stellen in der Hierarchie werden überwiegend mit sogenannten Vertrauenspersonen besetzt“ (Ball, 1997).

4.2 POSITIONIERUNG ZIVILGESELLSCHAFTLICHER AKTEURINNEN IN ÖSTERREICH

Die bedeutsame Rolle der Kulturverwaltung hängt eng mit den staatlichen Interessen an Kulturpolitik und dem Kulturbetrieb als ihrer institutionellen Ausgestaltung im staatlichen Eigentum zusammen. Nach Oliver Marchart treffen in den Kunst- und Kulturinstitutionen zwei „miteinander konkurrierende[.] Politikvorstellungen“ aufeinander: die „Vorstellung von Politik als Publizität und Debatte, d.h. als Form öffentlicher Austragung von Konflikt auf der einen Seite“, und die „von Politik als staatlichem Verwaltungshandeln auf der anderen“ (Marchart, 2005). Marchart beschreibt „Öffentlichkeit“ als etwas, das die Logik der staatlichen Regulierung von Konflikten durchbricht und „deshalb selbst nicht administriert werden kann“ (Marchart, 2005). Indem er sich argumentativ anlehnt an Michel Foucault auf die Ursprünge des Verwaltungshandelns bezieht und damit Kontinuität suggeriert, verkennt Marchart allerdings die Brüche und Änderungen des politischen Systems in Österreich und die zunehmende Liberalisierung in der 2. Republik.

Die politische Kultur in Österreich ist nach 1945 durch ein spezifisches korporatistisches Modell der Sozialpartnerschaft gekennzeichnet, das zur politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung beitrug. Sowohl zwischen dem Verbände- und dem Parteiensystem als auch zwischen den Verbänden, auf Arbeitgeber- sowie auf Arbeitnehmerseite bestanden enge Verflechtungen. Der Proporz zwischen ÖVP und SPÖ war über viele Jahre hinweg ein herausragendes Merkmal der ös-

terreichischen Politik, das jedoch auch einer gewissen Mythisierung unterliegt (Tálos, Karlhofer, 2000, 2005; Talós, Stromberger, 2004). Die Wirtschafts- und Sozialverbände agierten gegenüber ihren Mitgliedern mit einem paternalistischen Gestus, ein Kontrollmechanismus, der zu einer gegenseitigen Berechenbarkeit der Verbände und zu einer Vereinheitlichung von Interessen und damit Befähigung zur dialogischen Verhandlung auf Mesebene zwischen Organisationen beitrug (Tálos, Karlhofer, 2000: S. 381).

Seitens des Kulturbetriebs wurde dieses sozialpartnerschaftliche Handeln so hoch eingeschätzt, dass es Versuche gab, der Sozialpartnerschaft auch eine „Kulturpartnerschaft beizugeben, um auch KünstlerInnen und Kulturschaffende stärker an der politischen Entscheidungsfindung zu beteiligen“ (Wimmer, 2011: S. 191). Das Modell des Zweiparteienstaats und der informellen, intransparenten Verhandlungen zwischen VertreterInnen der Interessensgruppen und Parteien wurde ab den 1980er und 1990er Jahren einerseits von links (durch VertreterInnen der Grünen und KPÖ sowie durch KünstlerInnen und Intellektuelle wie Thomas Bernhard, Elfriede Jelinek und Robert Menasse) kritisiert. Letztgenannter spitzt die ambivalente Beziehung zwischen KünstlerInnen und Staat in Österreich darauf zu, dass „österreichische Künstler ... fast nur noch als Personalunion von Staatsfeind und Staatskünstler zu haben“ seien (Menasse 1995, zitiert nach (Beilein, 2008: S. 62)). Andererseits trug die FPÖ unter Jörg Haider viel Kritik am Zweiparteiensystem bei (was sie nicht davon abhielt, eine Koalition mit der ÖVP einzugehen). Der Zugewinn der FPÖ und der Grünen an politischem Einfluss sowie der europäische Koordinationsbedarf sorgten seit den 1990er Jahren für eine zunehmende Pluralisierung der potentiellen Interessenskoalitionen.

Zwischen Ende der 1970er Jahre und Anfang der 2000er Jahre ist eine deutliche Abnahme der autoritären Staatsvorstellungen in Österreich beobachtbar (Rathkolb, 2011). Damit einher geht ein wachsendes demokratisches Potential, einerseits durch Protestbewegungen von unten initiiert, andererseits unter Bundeskanzler Bruno Kreisky durch öffentliche politische Diskussionen etwa der Jugendorganisationen der Parteien von oben initiiert (Rathkolb, 2008: S. 15). Im kulturellen Bereich wird dies durch einen wachsenden Organisationsgrad der Zivilgesellschaft seit den 1970er und 1980er Jahren – als Kulturvereine, Interessensgemeinschaften (IGs), Berufsvereinigungen (BV), Initiativen – manifest (Wimmer, 2011: S. 81). Diese selbstorganisierten Gruppen (etwa die IG Kultur, die IG Freie Theaterarbeit, die BV Bildende Künstler) leisten Servicefunktionen für ihre Mitglieder und vertreten als Lobbyisten deren Interessen, vor allem auf Bundes- und Länderebene. Eines ihrer Werkzeuge zur Einflussnahme auf die institutionalisierte Meinungs- und Willensbildung ist die öffentlich geäußerte Kri-

tik – typischerweise an anstehenden oder getroffenen politischen Entscheidungen, die als ungerecht empfunden werden. Damit rücken Momente, „in denen etwas infrage gestellt oder kritisiert wird“ (Boltanski, Thévenot, 2014: S. 34) – Situationen, in denen die Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft konflikthaft wird –, in den Fokus.

Ein wesentliches Mittel der zivilgesellschaftlich organisierten Kultur, über das Kritik geäußert wird, ist eine offensive Medienarbeit (Zembylas, 2011: S. 159) in jüngerer Zeit vor allem über das Internet. Dazu bündeln lokale, regionale und überregionale Kulturinitiativen ihre Ressourcen durch ihre Mitgliedschaft in Dachverbänden. Beispielhaft ist etwa die Interessensgemeinschaft (IG) Kultur Österreich als Dachverband von über 550 Kulturinitiativen zu nennen (www.igkultur.at). Die zivilgesellschaftlich organisierte Kultur ist in Österreich noch nicht systematisch untersucht worden und auch die vorliegende Forschungsarbeit wird nur Teilaspekte abdecken können. Als sehr beträchtlich kann jedoch das freiwillige Engagement im Kulturbereich eingeschätzt werden: Eine Studie des NPO-Kompetenzzentrum errechnet 1.761.588 freiwillig geleistete Arbeitsstunden wöchentlich im Kultursektor, was einem monetären Wert von 1.051.598 Euro entspricht (Simsa, 2012: S. 6). Dieses intensive ehrenamtliche Engagement (bzw. diese unbezahlte Arbeit) bietet jedoch keinen Ersatz für öffentliche Dienstleistungen. Wenn sich staatliche AkteurInnen wie die österreichischen Gemeinden zunehmend auf das freiwillige Engagement bei sozialen und kulturellen Dienstleistungen verlassen, bedürfen diese auch einer Basisfinanzierung. Die Reduktion von Förderungen für Vereine und andere zivilgesellschaftliche Organisationen wird durch das freiwillige Engagement nur zum Teil kompensiert. Insgesamt werden „mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen auf den Freiwilligensektor“ erwartet (Handler, Walter, 2014: S. 49).

So kann es zur paradoxen Situation kommen, dass der Staat zwar einerseits auf zivilgesellschaftliche Organisationen und deren Integrationsleistung als Gegenüber in Verhandlungen angewiesen ist bzw. dies im Kontext der Kulturförderung auf normativer Ebene einfordert, andererseits aber Vereine und Verbände angesichts einer individualisierten Gesellschaft weniger Integrationskraft haben und für ihre Arbeit immer weniger entlohnt werden. Einer *normativen Aufwertung* (auch als Teil einer politischen Programmatik bzw. Rhetorik) unter dem Governance-Paradigma steht somit eine *ökonomische Abwertung* bzw. ein einseitiges und kurzfristiges Spar- bzw. Effizienzinteresse des Staats gegenüber.

Im Rahmen des Vereinsrechts und als Empfänger öffentlicher Subventionen obliegen zivilgesellschaftliche Organisationen auch einer Kontrolle und staatlichen Aufsicht. Wie Entscheidungen getroffen werden, wie Kompetenzen (etwa zwi-

schen ehrenamtlichen und hauptamtlich Beschäftigten) verteilt sind, wie sich Einzelne aufgrund ihrer Position oder spezifischer Strategien durchsetzen können, sind wichtige Fragen, die nicht nur das Management, sondern auch die interne demokratische Qualität von zivilgesellschaftlichen Organisationen betreffen. Hierzu gibt es auffällig wenig kritische Forschung, was damit zusammenhängen kann, dass es wenig Interesse gibt, den Bereich, der stark mit gesellschaftlichen Wertvorstellungen aufgeladen ist und auf ehrenamtlichem Engagement (als Säule der Wirtschaft *und* der Demokratie) beruht, zu kritisieren. Der Diskurs läuft eher auf eine Stärkung der Kompetenzen von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu, unterstützt durch spezifische Einrichtungen (etwa das NPO-Kompetenzzentrum an der Wirtschaftsuniversität Wien). Hier wurde auch ein spezifischer Verhaltenskodex für NPO-Governance entwickelt (Schober, 2013).

Gerade für den Kultursektor scheint eine trennscharfe Unterteilung zwischen ehrenamtlichem Engagement, politischem Engagement und interessensgeleitetem Engagement oft schwierig, da hier normative, politische/regulative und ökonomische Interessen stark miteinander verbunden sind. Dennoch ist eine genaue Analyse der jeweiligen relational-situativen Deutungen insbesondere von Lohnarbeit und Ehrenamt notwendig, um argumentative Begründungen, die zu bestimmten politischen Maßnahmen führen können, zu durchdringen.

4.2.1 Zur Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen

Im österreichischen Kontext wird der Grad der öffentlichen Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen im internationalen Vergleich als unterentwickelt betrachtet. Dies betrifft insbesondere die politische Teilnahme von MigrantInnen. Die internationale Vergleichsstudie Migrant Policy Index bescheinigt Österreich Platz 21 von 38 hinsichtlich der Qualität der politischen Partizipation (Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB, Migration Policy Group (MPG), 2015). Laut der Studie werden MigrantInnen damit in einem hohen Maß von demokratischen Prozessen ausgeschlossen. Besonders deutlich ist dieser Ausschluss bei der Partizipation an Wahlen als Schlüsselprozessen der repräsentativen Demokratie. In Wien sind 24 % aller EinwohnerInnen „aufgrund einer fremden Staatsangehörigkeit von Gemeinde- und Nationalratswahlen sowie anderen demokratischen Entscheidungsprozessen (z.B. Volksbefragung) ausgeschlossen (rund 9 % EU-BürgerInnen und rund 15 % Drittstaatsangehörige)“ (Stadt Wien, MA 17 - Integration und Diversität, 2014). Diese mangelnden Teilnahmemöglichkeiten an demokratischen Wahlen sind durch Bundesgesetze bestimmt. Dies betrifft nicht nur jene insgesamt 10 % der österreichischen Bevöl-

kerung (Handler, Walter, 2014: S. 35) im Wahlalter, die aufgrund ihrer nichtösterreichischen Staatsbürgerschaft vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Neben der mangelnden Teilhabemöglichkeit stellen Studien eine Teilhabeungleichheit zwischen Personengruppen mit niedrigem und hohem sozioökonomischen Status in Österreich von über 20 Prozentpunkten dar (Handler, Walter, 2014: S. 36). Die Studie des Politikwissenschaftlers Florian Walter zeigt den

„Einfluss der Klassenlage auf die Beteiligung in sämtlichen untersuchten Partizipationsformen. Besonders die Zugehörigkeit zu den höheren Klassen (obere und untere Dienstklasse), zum KleinbürgerInnentum und zur Gruppe der Angestellten (für unkonventionelle Formen) im Vergleich zur un- und angelernten ArbeiterInnenschaft erhöht die Beteiligung an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozessen deutlich. Der Effekt der Klassenzugehörigkeit ist bei unkonventionellen Partizipationsformen sogar noch etwas stärker ausgeprägt als bei konventionellen Formen.“ (Walter, 2012: S. 44)

Auf kommunaler Ebene gibt es darüber hinaus eine Reihe von Gestaltungsmöglichkeiten zu Teilhabe und Mitbestimmung. Eine Studie des Instituts SORA zur kulturellen Beteiligung in Wien weist einen „starken Zusammenhang zwischen Formen der politischen Partizipation und der kulturellen Beteiligung“ nach:

„Personen, die z.B. in einer politischen Partei mitarbeiten oder früher mitgearbeitet haben, sind mehrheitlich kulturaktiv.“ (Schönherr, Oberhuber, 2015: S. 65)

Ebenso besteht offenbar ein Zusammenhang zwischen freiwilligem (politischem) Engagement – in gemeinnützigen Vereinen, Angeboten der Stadt Wien oder Bürgerinitiativen – und kultureller Partizipation (ibd., S. 66). 68 % der Personen in Armutslagen gelten laut der SORA-Studie als kulturell inaktiv (Schönherr, Oberhuber, 2015: S. 64). Somit zeigt sich die Intersektionalität (Hill-Collins, 2015) von Faktoren der Benachteiligung und ihren Konsequenzen im Hinblick auf politische und kulturelle Partizipation.

Soziale, ökonomische, bildungsbezogene und kulturelle Beteiligungsmöglichkeiten und die damit verbundene Beteiligungsmotivation, verstanden als Identitätskonzept, die erwartete beziehungsweise erlebte Selbstwirksamkeit, werden als eng verknüpft gedeutet (Klatt, 2013: S. 17). Zusammengefasst deuten diese empirischen Daten darauf hin, dass die Beteiligung an kulturellen Aktivitäten, das freiwillige Engagement im kulturellen Sektor und die Bereitschaft, sich (für die kulturelle Entwicklung) politisch zu engagieren, eng an einen hohen sozioökonomischen Status (Bildungs- und Einkommenssituation) gekoppelt sind. Dies kann kritisch als fortschreitende Exklusionsmechanismen beziehungsweise

als Statuserhalt einer privilegierten Schicht interpretiert werden. Eine konservative Auslegung kann sich hingegen auf eine notwendige Stabilisierung eines demokratischen Staats und gesellschaftlichen Gefüges durch gesellschaftliche Eliten beziehen.

Diese Kopplung gesellschaftlicher Faktoren mit kultureller und politischer Partizipation trifft in Österreich auf eine rechtliche Situation und politische Kultur, die Beteiligung laut Florian Walter und Martina Handler eher verhindert als unterstützt:

„Die österreichische Beteiligungskultur hat eine starke repräsentativ-demokratische Prägung. Das Partizipationsrepertoire der Österreicher/innen ist deutlich stärker auf Wahlen und parteizentrierte Aktivitäten ausgerichtet als auf informelle, kooperative Beteiligungsformen. Direkt-demokratische Instrumente haben im Vergleich zu Wahlen eingeschränkte Bedeutung und werden nicht nur von der Zivilgesellschaft, sondern häufig zur parteipolitischen Mobilisierung genutzt. Die starke bürokratische und staatsinterventionistische Tradition Österreichs prägt nach wie vor das Verhältnis des politisch-administrativen Systems zur Zivilgesellschaft, auch wenn dieses Verhältnis im Wandel begriffen und das Selbstverständnis der Verwaltung, der Politik wie auch der Zivilgesellschaft in Bewegung geraten ist. Der zögerliche Ausbau von Governance-Strukturen, um Bürger/innen mehr Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen einer kooperativen Politikgestaltung einzuräumen, und die noch gering ausgeprägte Bereitschaft der Politik, zivilgesellschaftliche Beteiligung zu institutionalisieren, zeugen von teilweise großen Vorbehalten gegenüber den Forderungen nach weitergehenden Mitspracherechten. Die seit den 1970er Jahren, aber besonders im letzten Jahrzehnt stark wachsende Anzahl an Partizipationsangeboten auf kommunaler und regionaler Ebene, in geringerer Anzahl auf Landes- und Bundesebene, deuten zwar quantitativ auf eine bedeutsame Veränderung hin, sie erfolgen aber vielfach in Entscheidungsmaterien mit geringer Reichweite und erkennen den involvierten Personen nur geringe (Mit-)Entscheidungsmacht zu. Auch ist die Anzahl derer, die sich an kooperativen Aushandlungsprozessen beteiligen, im Verhältnis zu Gesamtbevölkerung gering. Politischer Protest hat in Österreich keine Tradition und wird in der Regel rasch parteipolitisch kanalisiert oder sozialpartnerschaftlich domestiziert. Aus allen diesen Befunden lässt sich ableiten, dass der politischen Beteiligung der/des Einzelnen in Österreich eine eher untergeordnete Rolle zukommt.“ (Handler, Walter, 2014: S. 52-53)

In dieser generell pessimistischen Einschätzung gegenüber politischer Partizipation in Österreich nehmen Martina Handler und Florian Walter einen verhaltenen Wandel wahr, wonach „Generationen in der Politik und Verwaltung nachrücken, die kooperativer Planung und Entscheidungsfindung tendenziell aufgeschlossener gegenüber stehen“ (Handler, Walter, 2014: S. 42). Dennoch bleibt das gene-

relle Partizipationsdilemma, dass soziale Bewegungen selten repräsentativ sind, da sie „entweder nur selektive Bevölkerungsgruppen umfassen oder eine derart breite Basis haben, dass Teilinteressen innerhalb der Bewegung zu Tage treten“ (Lefenda, 2009: S. 243).

4.3 DIE STÄDTISCHE PERSPEKTIVE

Zur Analyse von Cultural Governance bedarf es einer Auswahl konkreter Schauplätze bzw. Arenen von Governance. Die Auswahl von Städten ist zum einen methodisch begründet, da eine möglichst hohe Dichte sozialer Phänomene deren Beobachtbarkeit begünstigt. Städte sind Schauplätze, an denen die Effekte von sozialen, ökonomischen, ökologischen und kulturellen Prozessen auf Makroebene konkret und beobachtbar werden. „Mit der Würdigung des Situativen als eigendynamisch und strukturbildend gewinnen lokal operierende Forschungsmethoden an Zulauf“ (Scheffer, 2002: S. 352). Aus diesem Grund sind Städte auch im Fokus von Forschungsprojekten im Bereich der Forschung zu Kulturorganisation (Dollereider, Kirchberg, 2016; Kirchberg u.a., 2017) und Cultural Governance (Anheier, Raj Isar, 2012; Bála Portolés u.a., 2014; Duxbury, 2014; Ponzi, 2009).

Darüber hinaus betonen ForscherInnen die kultur- und demokratiepolitische Bedeutung von Städten anhand folgender vielfältiger Aspekte:

- 1) *Demokratiepolitische Relevanz*: Städte sind zentral, wenn es um demokratische Prozesse geht. Der Zugang zu Politik und Verwaltungsleistungen in der Stadt ist im Vergleich zu anderen politischen Ebenen (Land, Bund) wesentlich bürgernäher (Schwalb, Walk, 2007). Im kommunalen Raum bieten sich Anlässe für zivilgesellschaftliches Engagement bzw. öffentliche Kritik besonders unmittelbar. Aus demokratiepolitischer Sicht wird die lokale Governance von Raymond Weber als „besonders privilegiert“ bezeichnet, da hier die AkteurInnen vermeintlich leichter zu mobilisieren sind. Städte sind Orte der Einübung von aktivem Bürgertum (active citizenship), Arenen der unmittelbaren Interessenskonfrontation. Hier wird interreligiöses und interethnisches Zusammenleben im Alltag organisiert (Weber, 2010: S. 8). Der kommunale Raum stellt sich daher als besonders geeignet für bürgernahe Prozesse dar (Geißel, 2007). Auch die kulturelle Infrastruktur ist für BürgerInnen unmittelbar erreichbar. Dies umfasst eine räumliche und eine sachliche Nähe, die sich auch auf Kommunikationsebene niederschlägt:

„Diese Nähe der kommunalen Ebene führt dazu, dass die Parteien und Verbände als Vermittler von den Bürgern und den Ratsmitgliedern weniger benötigt werden. Es dominiert eine personenbezogene Kommunikation; grundsätzliche Konflikte werden gerade aufgrund dieser Nähe eher vermieden, und der direkte Einbezug vieler Bürger in politische Willensbildungs- und Planungsprozesse ist fast nur auf der kommunalen Ebene möglich. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass diese Nähe sich mit zunehmender Gemeindegröße relativiert.“ (Holtkamp, 2007: S. 367)

- 2) *Relevanz in Bezug auf Handlungsspielräume:* Auch aus strategischer Sicht ist die Einbindung der städtischen Bevölkerung eine Möglichkeit, um die Handlungsfähigkeit im komplexen politischen Mehrebenensystem „aufrecht zu erhalten bzw. zu vertiefen“ (Lefenda, 2009: S. 46). Die Judikative spielt auf städtischer Ebene keine eigene Rolle, die politische und rechtliche Kontrolle erfolgt durch Landesorgane (auch auf Ebene der städtischen Kultureinrichtungen in den jeweiligen Aufsichtsräten). Dies sorgt für ein Spannungsfeld, da die kommunale Politikgestaltung von staatlichen Rechtssetzungen eingeschränkt wird. Die Städte haben formell keine eigene legislative Kompetenz, „sachorientierte Lokalverwaltung“ (Lefenda, 2009: S. 276) ist auch in der öffentlichen Wahrnehmung prägend. Dieser terminus technicus meint, dass innerhalb der gesetzlichen Möglichkeiten auf pragmatischem Weg Handlungsspielräume ausgelotet werden können – Rechtsnormen können restriktiv oder liberal ausgelegt werden. Wesentlich dafür ist die jeweilige Verwaltungskultur, die von Stadt zu Stadt und von Abteilung zu Abteilung variieren kann (Zembylas, 2006a). Da die Kulturverwaltung nicht der hoheitlichen Verwaltung unterliegt, besteht hier prinzipiell größerer inhaltlicher Handlungsspielraum innerhalb der gegebenen finanziellen Ressourcen.
- 3) *Relevanz als Protagonisten:* Städte werden als „protagonists of cultural policy and politics“ bezeichnet (Anheier, Raj Isar, 2012), in denen neue Verfahren erprobt und neue (kultur-)politische Inhalte diskutiert werden (Anheier, Raj Isar, 2012). Die Auswirkungen von Globalisierung, die auf städtischer Ebene unmittelbar deutlich werden, sind verbunden mit Diskursen zu Migration und Integration. Entsprechend gibt es eine sektorale Überschneidung zwischen Cultural Governance und Social Governance (Bálta Portolés u.a., 2014: S. 195). Weitere sektorale Überschneidung gibt es zwischen Cultural Governance und Governance in den Bereichen Wirtschaft, Wohnen und Umwelt (Dollereider, Kirchberg, 2016; Göschel, Kirchberg, 1998; Kirchberg u.a., 2017). Auf städtischer Ebene betrifft dies vor allem

die Themenfelder Kultur- und Kreativwirtschaft, Stadtplanung, Stadterneuerung und Tourismus („city branding“).

- 4) *Städte als Akteure*: Städte können als soziale kollektive Akteure gefasst werden, die nach Max Weber die Entwicklungen innerhalb ihrer Grenzen selbst beeinflussen (Weber, 1922: S. 727-741). Sie sind charakterisiert als politisch-administrative und volkswirtschaftliche Größen, die in Bezug auf Verteilungsfragen als zentrale Konfliktarenen relevant sind (Zembylas, 2017c). Insbesondere in Verteilungsfragen kann lokale Kulturpolitik nicht isoliert von anderen territorialen Ebenen, insbesondere der föderalen und der nationalen Ebene analysiert werden (Anheier, Raj Isar, 2012: S. 5). Governance kann auch als Mehrebenensystem („Multi-level-Governance“) betrachtet werden, in dem supranationale AkteurInnen, nationale regionale und transnationale AkteurInnen zusammenwirken. Die Rolle der Stadt im komplexen politischen Mehrebenensystem führt zu dem Dilemma, dass sich einerseits der Handlungsdruck auf die lokale Ebene verstärkt, während andererseits die Handlungsmöglichkeiten der Stadtpolitik begrenzt sind (Lefenda, 2009: S. 45). Im föderalistisch organisierten Österreich „obliegt den übergeordneten Einheiten die Verteilungsgewalt hinsichtlich formalrechtlicher Kompetenzen und finanzieller Mittel, sei es durch direkte Zuweisungen oder indirekt durch das Recht, eigene Steuern einzuhoben. Andererseits brauchen sie die niedrigrangigen Einheiten zur Umsetzung“ (Lefenda, 2009: S. 44). Es ist somit eine klare Hierarchie erkennbar, bei der Bund und Ländern die rechtlichen Vorgaben für die Städte obliegen. Gleichzeitig ist im Sinne von Governance eine vermehrte Koordination des Handelns notwendig, da die Ebenen aufeinander angewiesen sind.
- 5) *Lebensweltliche Relevanz*: Städte können ebenso als komplexe und vielfältige Soziale Welten (Strauss, 1993) beziehungsweise Lebenswelten (Habermas, 1981, 1992) gefasst werden, die die lokale kollektive-kognitive Identität formen und einen ‚common ground‘ – einen gemeinsamen Ort und Bedeutungshorizont – für BürgerInnen, BeamtInnen und PolitikerInnen bilden. In der städtischen Lebenswelt mit ihrer kulturellen Infrastruktur und ihren kulturellen Angeboten wird Kulturpolitik für die BürgerInnen unmittelbar greifbar. Der Zugang zu Kultur und Kulturpolitik – vom freiwilligen Engagement in der örtlichen Bibliothek bis hin zur Mitdiskussion in Stadtentwicklungs- und Planungsverfahren für die kulturelle Infrastruktur – erscheint prinzipiell als vielfältiger und niederschwelliger als auf anderen Ebenen. Johann Lefenda spricht von der „Stadt als Wissensraum“, die für Wissenschaft, Kultur und Kunst Quelle der Inspiration ist und zugleich die für die Wissensgenerierung nötigen Beziehungsstrukturen schafft (Lefenda,

2009: S. 41). Volker Kirchberg u.a. verweisen auf die Stadt als „Möglichkeitsraum“ (Kirchberg u.a., 2017), in dem zivilgesellschaftliche Gruppen und Initiativen als sogenannte ‚change agents‘ in Beziehung zu Institutionen und Organisationen aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft stehen und „konkrete Impulse für eine nachhaltige Stadtentwicklung“ (ibd.) geben. Auf der lokalen Ebene richtet sich der Fokus zusätzlich auf eine Dimension des Wissens der PolitikerInnen, VerwaltungsbeamtenInnen und Kulturschaffenden, die als „lebensweltlich verortetes Alltagswissen oder ein spezifisches Wissen über lokale Bedingungen“ (Zimmermann, 2009: S. 397) beschrieben werden kann. Die Sozialen Welten in der Stadt bilden „Diskursuniversen“ (Strauss, 1991: S. 235) beziehungsweise „gleichzeitig den Horizont für Sprechsituationen und die Quelle von Interpretationsleistungen, während sie sich ihrerseits nur durch kommunikative Handlungen hindurch“ reproduzieren (Habermas, 1992: S. 38). Als Angehörige der Sozialen Welt Stadt und anderer Sozialer Welten (zivilgesellschaftliche Gruppen/PolitikerInnen/MitarbeiterInnen der Stadtverwaltung) treffen die AkteurInnen in einer gemeinsamen Arena aufeinander, in der Verhandlungen stattfinden. Diese Verhandlungsprozesse können als Governance-Prozesse beschrieben werden. Die meist implizite Vorannahme der geteilten Sozialen Welt Stadt als Wissens- bzw. Möglichkeitsraum bietet eine Erklärung dazu, dass von kommunaler Partizipation eine höhere Input- und Outputlegitimität des kommunalen Entscheidungssystems erwartet wird: Im Hinblick auf den Output sollen durch die Nutzung von gesellschaftlichem Wissen problemadäquatere Lösungen und neue Ideen entwickelt, staatliche Ressourcen ergänzt und die Implementationswiderstände und Realisierungszeiten von politischen Projekten reduziert werden (Holtkamp, 2007: S. 374). Auf Inputebene sollen Partizipationschancen erhöht und damit „Politik(er)verdrossenheit“ (ibid. S. 375) abgebaut sowie die Responsivität von Politikern erhöht werden. „Darüber hinaus entstünde ein Begründungszwang für alle Beteiligten, was die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse erhöhte“ (ibid. S. 375). Bezug nehmend auf die österreichische Kommunalpolitik ist es für Johann Lefenda „wenig erstaunlich“, „dass Entscheidungen nicht erst im Zuge der Vorlage an das entsprechende Gremium erfolgen, sondern im Vorfeld ausgelotet werden. Je nach Materie und Konfliktpotential werden unterschiedliche AkteurInnen herangezogen, darunter personen- oder themenbezogene Vorentscheiderkreise, relevante Netzwerke, Verwaltungsführung, ggf. Interessengruppen und partizipatorische Inputs. Weiters sind lokale politische Kultur, soziale Struktur und individuelle Verhältnisse bei den Vorentscheidungsprozessen relevant“ (Lefenda, 2009: S. 290).

„In der Praxis folgt die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung häufig einem komplizierten Aushandlungsprozess zwischen lokalen parlamentarischen, exekutiven und administrativen Eliten, in den häufig örtliche Interessengruppen, unter anderem auch Bürgerinitiativen, und überörtliche Instanzen einbezogen sind. Nicht selten fallen grundlegende Richtungsentscheidungen überhaupt außerhalb der formalen kommunalen Organe. Dafür, dass der Gemeinderat die Gemeindepolitik steuert bzw. effektiv kontrolliert, gibt es wenig Anhaltspunkte. Vielmehr dürften Gemeindevorstände, BürgermeisterInnen und die LeiterInnen des Gemeindeamts die kommunale Willensbildung und Entscheidungsfindung dominieren. Die primäre Funktion des Gemeinderats besteht darin, den Entscheidungsakt formell abzuschließen, wobei er sich auf Beschlussvorlagen stützt, die die Gemeindeverwaltung vorlegt.“ (Fallend u.a., 2001: S. 54)

- 6) *Kulturpolitische Relevanz:* Schließlich sind Städte von besonderer Bedeutung für die Kulturpolitik. Einerseits bietet die Kulturpolitik ein Konkurrenzfeld, auf dem Städte miteinander in Wettbewerb treten. Äußere Gründe für diesen Profilierungsdruck liegen in der „Bedeutung von Kultur für eine Stadt“ (Lefenda, 2009: S. 67) im Hinblick auf die ökonomische Wertschöpfung (insbesondere im Hinblick auf Tourismus). Neben dieser Außenprofilierung stellt sich die Frage, wie Kulturpolitik nach innen – im Hinblick auf die BewohnerInnen der Stadt – konzipiert und umgesetzt wird. Der Fokus der empirischen Forschung innerhalb dieser Studie richtet sich auf die kommunale Kulturpolitik bzw. auf Städte in Österreich. Die kommunale Kulturpolitik und -verwaltung wurde in Österreich bislang vergleichsweise wenig untersucht (eine Ausnahme und damit für die vorliegende Forschung wichtige Referenz bietet der Politikwissenschaftler Johann Lefenda, der in seiner Analyse von ‚urban politics‘ nicht nur die Bedeutung von Kulturpolitik für Städte hervorhebt, sondern auch die Perspektive der Governance einbringt (Lefenda, 2009)), obwohl die Bedeutung der Städte in der Kulturfinanzierung steigt. Zwischen 2012 und 2013 hat sich der kommunale Anteil um 5,1 % erhöht (Ratzenböck u.a., 2016: S. 42). Knapp 40 % der öffentlichen Kulturfinanzierung werden in Österreich von Städten und Gemeinden bereitgestellt (Zembylas, 2017c: S. 150). Die Stadt kann über ihre politischen EntscheidungsträgerInnen und Institutionen Kultur fördern und indirekt „Kultur durch Bau und Betrieb von Einrichtungen und Infrastruktur im weiteren Sinn bzw. in der Vernetzung von beteiligten Akteuren subventionieren“ (Lefenda, 2009: S. 110). In Österreich sind in Städten mit eigenem Statut (Landeshauptstädten und Städte mit über 20.000 EinwohnerInnen) eigene Kulturämter im Rahmen der Magistrate mit der Verwaltung von Kunst- und Kulturagenden befasst. Die LeiterInnen der Kulturämter agieren im

Auftrag der Stadtregierung und sind an deren Weisungen gebunden (Wimmer, 2011: S. 171). Hinzu kommen fallweise beratende Gremien und Jurien, die politische Entscheidungen vorbereiten. Eine besondere Rolle kommt im städtischen kulturpolitischen Kontext den Landeshauptstädten zu. Neben Wien sind vor allem die ehemaligen Europäischen Kulturhauptstädte Linz und Graz, darüber hinaus die Festspielstädte Bregenz und Salzburg mit ihrer Tradition als Festspielstädte zu nennen, die ein jeweils distinktes kulturelles Stadtprofil entwickelt haben. Auch St. Pölten sowie Innsbruck, Klagenfurt und Eisenstadt versuchen sich kulturell zu positionieren, wenn auch bislang mit vorwiegend regionaler Reichweite. Kleinere Städte ziehen vor allem durch Festivals BesucherInnen an (etwa das Donaufestival in Krems) und richten ihre Angebote darüber hinaus eher auf die lokale Bevölkerung. Johann Lefenda (Lefenda, 2009: S. 111-112) erkennt im Hinblick auf die österreichischen Städte folgende allgemeine Tendenzen bezüglich der Herausforderungen und Chancen der Kulturpolitik:

- *Regulation der Kultur:* Lefenda konstatiert hier angesichts einer sowohl angebots- als auch nachfrageseitigen Zunahme von Möglichkeiten und schnelllebigen Trends einerseits eine „radikale Eingrenzung auf bestimmte Bereiche der Kultur“ (Lefenda, 2009: S. 111) seitens der kommunalen Kulturförderung und andererseits eine „Orientierungs- und Ziellostigkeit bei kulturpolitischen Akteuren“ (ibd.). Beides kann als Steuerungsschwäche ausgelegt werden.
- *Exklusives Kulturverständnis:* Auch hier ortet Lefenda ein Dilemma, da kulturelle Großveranstaltungen im städtischen Raum einerseits in der Bevölkerung Interesse für Kultur erzeugen können, andererseits aber auch – etwa wenn sie als elitär, exklusiv und gleichzeitig zu teuer gelten – Gegenstand von öffentlicher Kritik sein können. Ein Beispiel dafür sind etwa die Salzburger Festspiele.
- *Konkurrenz mit anderen Städten und Regionen:* Angesichts einer zunehmenden Reisebereitschaft internationaler, tendenziell eher wohlhabender KulturtouristInnen (Felderer u.a., 2008: S. 18) sieht Lefenda einen Trend „in Richtung eines breit akzeptierten, wenig umstrittenen Kulturangebots“. Dazu kommt die zunehmende Orientierung der KulturtouristInnen an einzigartigen Erlebnissen („Individualisierung und Privilegien“ (Steinecke, 2007: S. 336)), die für einen Profilierungsdruck auf Kultureinrichtungen sorgt (Steinecke, 2007: S. 144). Daran schließt sich die Frage an, ob und wie sich Kulturtourismus und kulturelle Partizipation der Bevölkerung ergänzen oder konfliktieren.

- *Verbindung von Kulturtourismus und Verankerung in der Bevölkerung:* Lefenda fragt, ob die kulturelle Profilierung von Städten in erster Linie der Attraktivität als Touristenziele dient oder ob das kulturelle Engagement der Bevölkerung eine Basis bildet, um ein spezifisches kulturelles Profil zu entwickeln, das dann möglicherweise auch für TouristInnen attraktiv ist (Lefenda, 2009: S. 112). AlbrechtSteinecke, der sich spezifisch mit Kulturtourismus befasst hat, weist darüber hinaus darauf hin, dass die Einbeziehung der Bevölkerung eine wichtige Rahmenbedingung des Kulturtourismus ist. Sonst drohe das „Gefühl einer Entmündigung und Entdemokratisierung“ (Steinecke, 2007: S. 24) zu entstehen. Es könne aber auch – und das deutet eher auf eine politisierende Wirkung hin – zu Widerstand gegen spezifische Großprojekte kommen.
- *Kulturelle Integration versus kulturelle Segregation:* Schließlich spricht Lefenda noch das Thema der Potentiale von Kultur im öffentlichen Raum an. Auch hier zeigt sich wieder eine Ambivalenz, wenn Kultur einerseits als Mittel zur Überwindung alltäglicher „Kommunikationsschranken“ (Lefenda, 2009: S. 112) betrachtet wird, andererseits aber auch als „Symbol der Ausgrenzung“ (ibid.) instrumentalisiert wird.

Die Auswahl von Linz und Graz begründet sich daraus, dass diese beiden Städte Europäische Kulturhauptstädte waren (Linz 2009 und Graz 2004) und damit starke Impulse zur Entwicklung eines kulturellen Stadtprofils teilen. Johann Lefenda beschreibt, dass es zwischen Linz und Graz in der Ausrichtung von Großveranstaltungen und im Bau von Kulturstätten auch eine deutliche Konkurrenz gibt, während sich beide gegenüber Wien, Salzburg und Innsbruck zu positionieren versuchen (Lefenda, 2009: S. 67). Graz ist nach Wien mit 282.479 EinwohnerInnen (Stadt Graz, Referat für Statistik, 2016: S. 7) die zweitgrößte österreichische Stadt, gefolgt von Linz mit 201.595 EinwohnerInnen (Stadt Linz, Stadtforschung, 2016). Damit haben die Städte eine Größe, die prinzipiell für Partizipation günstige Rahmenbedingungen schafft. In beiden Städten gibt es Bemühungen, Koordinations- und Kooperationsverfahren zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zu etablieren. Linz hat zwei Prozesse der Kulturentwicklungsplanung durchgeführt, den ersten zwischen 1998 und 2000, den zweiten zwischen 2010 und 2012. In Graz gab es zwischen 2003 und 2015 regelmäßige öffentliche Kulturdialoge zur kulturellen Stadtentwicklung mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen. Sowohl Linz als auch Graz haben Beratungsgremien, die mit Personen aus dem Kunst- und Kulturbereich besetzt sind. Der Linzer Stadtkulturbeirat hat die Aufgabe, die Stadtregierung in kulturellen

und künstlerischen Angelegenheiten zu beraten. Der Grazer Kulturbeirat fungiert als Beratungsgremium des/der KulturstadträtIn.

Fassen wir zusammen: Im Kulturbereich agiert der Staat in unterschiedlichen Rollen, und wenngleich seine Orientierung an einem Bildungsauftrag mit normativem Kulturbegriff nachgelassen hat, zieht er sich nicht aus der Kultur zurück, sondern entwarf ein stärker marktwirtschaftliches, publikumsorientiertes Kulturmanagement, in dem Kultur dennoch von bloßer Unterhaltung abgehoben wird. In Österreich haben VerwaltungsbeamtenInnen eine kulturpolitische Gatekeeper-Funktion. Gleichwohl nahmen in den letzten zwanzig bis vierzig Jahren Korporatismus und autoritäre Staatsvorstellungen ab und der Organisationsgrad der Zivilgesellschaft nahm zu. Zudem wird gerade im Kulturbereich viel freiwilliges und unbezahltes Engagement geleistet. Gleichzeitig ist die politische und kulturelle Partizipation der BürgerInnen traditionell selektiv, und kulturpolitische Richtungsentscheidungen werden oftmals außerhalb formaler kommunaler Entscheidungswege ausgehandelt.

Nach der theoretischen Situierung von Cultural Governance in Kapitel 3 und der Positionierung der staatlichen und zivilgesellschaftlichen kulturpolitischen AkteurInnen in Österreich in Kapitel 4 mit einem Schwerpunkt auf der Entwicklung zivilgesellschaftlicher Partizipation geht es im nun folgenden Kapitel 5 darum, die methodische Herangehensweise auszuführen. Die städtische Perspektive, die im vorhergehenden Abschnitt aus kultur- und demokratiepolitischer Sicht begründet wurde, wird dabei im Hinblick auf die empirische Dichte als Voraussetzung zur Beobachtbarkeit sozialer (kultureller, politischer, ökonomischer) Phänomene wieder aufgegriffen.