

New Public Management: Neue Steuerung – alte Ideologien?

Dieter Rossmeißl

Die Diskussion in der Kulturpolitischen Gesellschaft zu neuen Steuerungsmodellen in der Kulturpolitik

Am Anfang stand die Krise. Hatte man sich in den 1970er und 1980er Jahren noch über den allseitigen Aufbruch gefreut, neue Ufer angesteuert und Wachstum als Normalfall gesehen, so hing nach der Wiedervereinigung Deutschlands die Rezession als Damoklesschwert über allen Köpfen. Die Arbeitslosenquote, die 1966/67 bei 2,5 Prozent lag und selbst in der ersten Ölkrise 1975 gerade einmal auf 5,7 Prozent angestiegen war, kletterte in der Konsolidierungskrise 1993, als die »blühenden Landschaften« zur Fata Morgana mutierten, auf 9,3 Prozent, bevor sie in der Krise von 2002/03 bedrohliche 11,7 Prozent erreichte.¹

Auch die Kommunalfinanzen konnten sich der Krise nicht entziehen, und so standen für die Kulturpolitik, die sich größtenteils aus kommunalen Ressourcen speist, alle Zeichen auf Alarm. »Die gegenwärtige kulturpolitische Debatte ist geprägt vom Trauma des Verlusts. Vermisst werden überzeugende und konsensstiftende Programminhalte, ausreichende finanzielle Ressourcen sowie brauchbare Strategien und Konzepte«, diagnostizierte 1995 Norbert Sievers das multiple Dilemma (Sievers 1995: 23). Hinzu kam eine schon früher vorhandene, jetzt aber zunehmend spürbar werdende Kritik an Politik und Bürokratie in der Gesellschaft. Es musste sich etwas ändern. Aber was? Die Kulturpolitische Gesellschaft (KuPoGe) als Diskussionsort kulturpolitischer Prozesse sah sich plötzlich im Zentrum massiver Rufe nach einer umfassenden Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen und nahm diese Rufe mit Vehemenz auf. Die engagierte, aber auch differenzierte Debatte darüber prägte weitgehend die Programmdiskussion der KuPoGe in den 1990er Jahren und darüber hinaus.

1 <https://www.wirtschaftsdienst.eu/archiv/jahr/2019/heft/8.html> (letzter Zugriff: 23.10.2025)

Der Markt von Tilburg und die Neue Steuerung

Wo die öffentlichen Mittel wegzubrechen drohten, wo Kürzungen statt der bisherigen Zuwachsraten zu befürchten waren, musste nach neuen Modellen für Kulturpolitik ebenso wie für deren Verwaltung gesucht werden. Ein von Bewunderung beflügelter Blick richtete sich dabei auf die niederländische Stadt Tilburg, die hoch verschuldet war, ihre Krise aber höchst effizient in den Griff zu bekommen schien. In auffälliger Gemeinsamkeit tauchen der Name dieser Stadt und ihr Konzept zur Krisenbewältigung plötzlich in den Publikationen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), des Deutschen Städtetags und eben auch der KuPoGe auf. Empfehlungen, die auf der Ebene von Bund und Ländern kaum eine Rolle spielten, wurden zu Hoffnungsträgern für Politik und Verwaltung in den Kommunen und prägten über zwei Jahrzehnte auch die Diskussion in der KuPoGe.

Im Kern ging es bei dem New Public Management um eine Orientierung der öffentlichen Verwaltung an Strukturen und Steuerungsprozessen der Wirtschaft, also um die Übernahme privatwirtschaftlicher Managementtechniken in die tradierten Routinen kommunaler Verwaltung. Das zeigte sich ganz plakativ in der Transformation der Begriffe: Aus Dienstleistungen wurden Produkte, aus Stadträten, Bürgermeistern und Dezernenten eine Konzernspitze, aus der Gesamtverwaltung ein Unternehmen und aus den Bürgern Kunden. Die »Neue Steuerung«, die mit dem neuen Management einhergeht, konkretisierte sich »mit einer Privatisierung kultureller Leistungen über kulturelle Märkte« (Pankoke 2006: 324).

Die Finanzierungskrise, die am Anfang dieser Diskussionen stand, fokussierte nicht zufällig auf die kommunale Ebene, ist hier doch der größte Anteil der Kulturausgaben angesiedelt. Die Bundesmittel bilden traditionell den kleinsten Teil ab, waren aber im Zuge der Einigungsverträge von 1995 bis 2001 gestiegen und betrug 2001 über 12 Prozent aller öffentlichen Kulturausgaben. Die im föderalen System primär für Kultur zuständigen Länder kamen im selben Jahr auf einen Anteil von 43 Prozent. Den Löwenanteil an der öffentlichen Kulturfinanzierung haben mit 44,6 Prozent (2001) die Gemeinden – mit einem Zuwachs von über 17 Prozent seit 1995 (Klein 2004: 46f.).

So sehr die Finanzierung als Motor der Reformdiskussion wirkte, so wenig war sie ein ausreichender oder gar der einzige Grund für die neue Debatte. Tatsächlich ging es um eine grundsätzliche Neubestimmung über das Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Kultur, für die auch neue Begriffe gefunden werden sollten. So grundsätzlich diese Fragestellung war, so banal waren zunächst manche Antworten, auch innerhalb der KuPoGe: »Der öffentliche Diskurs läuft in Richtung Deregulierung und Privatisierung«, stellte Gabriele Sonnenberg 1995 lapidar fest und übersah dabei sogar das hohe Maß an Prozessregulierung, das den Bedingungen des New Public Managements zugrunde lag. Stattdessen spielten in der Verwaltungsreformdebatte »neben Privatisierungsmaßnahmen sog. Neue Steuerungsmodelle mit ähnlichen Instrumenten eine Rolle, die die Übertragung betriebswirtschaftlicher Methoden und Steuerungsinstrumente zum Inhalt haben« (Sonnenberg 1995: 117).

Wesentlich und neu war dabei das Verständnis der Kommunalverwaltung als Dienstleistungsunternehmen, das sich unter weitgehendem Verzicht auf eigene Prioritäten (wie sie insbesondere durch kulturelle Bildung zu entwickeln wären) allein am »Bedarf«

der als Kunden gedachten Bürger orientiert. Erreicht werden sollte das »durch eine Verwaltungsstruktur, die sich an Praxis, Erfahrungen und Konzernorganisationsformen der Privatwirtschaft orientiert« (Richter 1995: 72).

Natürlich genügte das Reframing nicht für eine wirksame Veränderung. Ziel war vielmehr eine Effizienzsteigerung, mit der man die bedrohten Finanzressourcen zu kompensieren und die kulturelle Substanz zu sichern hoffte, und ein Zuwachs an Bürgernähe im selben Prozess. Wesentliche Elemente des Neuen Steuerungsmodells sollten sein:

- eine Dezentralisierung der Verwaltung in relativ selbstständige Einheiten (Fachbereiche),
- deren Ausstattung mit eigenen Budgets statt der Zuweisung von Personal und Geldmitteln für bestimmte, im Haushaltsplan festgelegte Zwecke durch Querschnittsämter. Die Steuerung dieser Budgets sollte in der Eigenverantwortung der jeweils untersten Organisationseinheit liegen;
- die Ablösung der Kameralistik durch eine kaufmännische Buchführung;
- Änderung der Rechtsform kultureller Anbieter durch Ausgliederung aus der kommunalen »Normal-Verwaltung« in mehr oder minder selbstständige Eigenbetriebe, Kommunalunternehmen oder gGmbH mit selbstständigen Budgets, die Zuweisungen aus öffentlichen Kassen erhalten können, von deren Entwicklung aber auch durch eigene Einnahmen weitgehend abgekoppelt sein sollten;
- Zielvereinbarungen zwischen der Politik (Stadtrat) und den Fachbereichen sowie Subvereinbarungen dieser mit den einzelnen Einrichtungen und Zuschussempfängern (Kontraktmanagement);
- Definition von Produktbeschreibungen und messbaren Zielen, die mit den Budgets erreicht werden sollten, sowie ein differenziertes Berichtswesen über den Erfolg;
- Aufbau eines verwaltungsinternen Controllings zur Sicherstellung der Zielerreichung;
- Beschränkung der Politik auf Zielvorgaben (Was soll erreicht werden?) und Übertragung der Zuständigkeit für die Art der Zielerreichung (Wie soll es erreicht werden?) ausschließlich auf die Verwaltung, in deren Einzelfall-Entscheidung sich die Politik nicht einmischte. Für die Kultur war deshalb eine langfristig angelegte Kulturentwicklungsplanung notwendig (ebd.: 76);
- Erschließung eigener Einnahmequellen (durch Gebühren, Eintritte, Sponsoring, Spenden usw.);
- Auflösung (oder zumindest erhebliche Bedeutungsreduzierung) der Querschnittsämter (Personalamt, Kämmerei, Beschaffung) durch Delegation aller Aufgaben an die einzelnen Produzenten (einschließlich Personalauswahl);
- Qualifizierungsmaßnahmen für Politik und Verwaltungsmitarbeitende, um diese Transformationsprozesse zu ermöglichen.

Dem Kulturbereich als einem der zentralen Tätigkeitsbereiche in der Kommunalverwaltung, der einer relativ geringen überörtlichen Regulierung ausgesetzt ist, sollte dabei eine Vorreiterrolle zukommen und er in ein »Unternehmen Kultur« transferiert werden. Jedenfalls wurde dies von der Kulturseite vehement gefordert.

Einer Untersuchung der KuPoGe zufolge haben sich bis Mitte der 1990er Jahre 80 Prozent der Städte über 30.000 Einwohner an Maßnahmen zur Verwaltungsreform beteiligt, fast alle unter erheblichem oder gar führendem Anteil der Kulturverwaltungen. »Offenbar ist der Reformdruck bei den Theatern besonders hoch«, stellte Norbert Sievers damals fest, »auch weil hier das höchste Einsparungspotential vermutet wird« (Sievers 1997: 135). Ob das eine Motivation für die Theater selbst war, sei dahingestellt. Jedenfalls aber war die angestrebte und postulierte Effizienzsteigerung wohl getragen von der Hoffnung, so dem Schicksal des 1993 geschlossenen Berliner Schillertheaters zu entgehen.

Transformation durch New Public Management

Neben der Finanzkrise wirkten auch Veränderungen in der urbanen Gesellschaft auf die öffentliche Kulturverwaltung ein. »Unübersehbar haben kommerzielle Anbieter den ›Kulturmarkt‹ besetzt, insbesondere im Event- und Musicalbereich«, stellte Kurt Eichler 2006 fest und ergänzte: »Public-Privat-Partnerschaftsmodelle für Kultureinrichtungen [...], die Wertschätzung der Kulturwirtschaft und der sogenannten ›Kreativen Industrien‹ sind Ausdruck eines weitergehenden Paradigmenwechsels.« (Eichler 2006: 333)

Fatal war dabei allerdings, dass der Blick auf die ökonomischen Vorbilder kurzfristig war. »Die von der Politik betriebene Veroberflächlichung zeigt sich auch darin, dass die kurzfristige betriebswirtschaftliche der langfristigen volkswirtschaftlichen Kalkulation vorgezogen wird und damit die Reflexion über die Auswirkung von Entscheidungen unterbleibt«, bringt Hermann Glaser diese Blickverkürzung auf den Punkt (2001:17).

Basis der Neuen Steuerung war eine implizite Abkehr von bisherigen Leitlinien öffentlicher Kulturpolitik. In der Diskussion der KuPoGe ließen sich diese traditionell auf zwei Forderungen konzentrieren: »Kultur für alle!« und »Kultur von allen!« (vgl. Sievers 1995: 26)

Bei ersterer ging es um die Vermittlungsfunktion, im Kern also um das Strategiefeld der kulturellen Bildung. Dezentralisierung des Angebots in die Stadtteile hinein mit dem Ziel niedrigschwelliger Zugänge (»Kulturläden«), Zielgruppenorientierung mit aufsuchender Kulturarbeit (Spielbusse, Fahrbüchereien) und thematischer Differenzierung (Straßentheater, Rockkonzerte, kommunale Kinos) sowie aktive Vermittlungsangebote (Museums-, Theater-, Bibliothekspädagogik mit professioneller Besetzung) waren die strategischen Neuerungen zur Demokratisierung der Kulturrezeption.

Die zweite Forderung betraf die Entwicklung kultureller Angebote durch monetäre Anreize (Projektförderung, Anschubfinanzierung), Ausbau und Bereitstellung von Infrastruktur sowie die Koordination kultureller Arbeiten in der Stadt.

Der »epochale Wandel« (Pankoke 2006: 321), als der die Neue Steuerung von Kulturpolitik verstanden wurde, wandte sich nicht explizit gegen diese bisherigen Forderungen, ließ sie jedoch hinter der Euphorie der Ökonomisierung in den Hintergrund treten. Zentral wurde vielmehr die Frage, welche Bedingungen und Auswirkungen die »Privatisierung kultureller Leistungen über kulturelle Märkte« (ebd.: 324) für Kulturverwaltung und -politik haben müsste.

Anstelle eines Fokus auf die Hervorbringung, Gestaltung und Vermittlung kultureller Angebote durch eine politisch verantwortliche Kulturverwaltung sollte nun die Orientierung der Ziele auf das vorhandene Kundeninteresse dominieren. Dazu musste das Interesse in messbaren Dimensionen erfasst werden: Das Theater soll mit seinem Budget pro Jahr x Aufführungen anbieten mit y Zuschauerinnen und Zuschauern bzw. einer Platzauslastung von z Prozent; die Bibliothek soll x Fest-Kunden erreichen mit y Ausleihungen, davon z Prozent an Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren usw.

Zur Erreichung dieser Ziele sollten alle Kulturanbieter Marketingkonzepte entwickeln. Eine Effizienzsteigerung wurde als Folge erwartet. Das Versprechen einer auf Produktivitätssteigerung beruhenden Wirtschaft war das unverkennbare Referenzmodell dieser Vorstellung.

So schien es nur konsequent, dass für das Verhältnis kommunaler Kulturpolitik und privater Kulturarbeit ein positiv gedachtes Konkurrenzmodell prägend wurde. Private Anbieter traten zunehmend aus dem Schatten öffentlicher Angebote und weckten zudem die Hoffnung, Kultur lasse sich auch finanzneutral, eventuell sogar gewinnbringend betreiben. Musical-Theater, die jahrelang mit demselben Stück Publikum anzogen, und die seit dem Enquetebericht für den Bundestag über »Kultur in Deutschland« gewachsene Wahrnehmung der Kultur- und Kreativwirtschaft veränderten die Sicht auf die Notwendigkeit öffentlichen Handelns. Aus dem Anspruch öffentlicher Gestaltung wurde so der reduzierte Anspruch auf öffentliche Gewährleistung. Die Vielzahl privater Angebote machte unmittelbar kommunal getragene Einrichtungen nicht überflüssig (wie Opernhäuser und Bibliotheken zeigten), drängten diese aber in eine Defensive, die von ihnen selbst eher als Entlastung denn als Schmälerung ihrer Bedeutung verstanden wurde. »Das protzige Postulat, Kultur brauche ein kommunales Angebot, zumindest um private Lücken zu schließen, wirkt angesichts dieser Bandbreite [privater Angebote] eher lächerlich.« (Rossmeißl 2001: 125)

Kritik der Kritik: die Neue Steuerung auf politischem Schlingerkurs

Die KGSt sprang geradezu euphorisch auf das Leitbild der Wirtschaftsorientierung auf und betrachtete die öffentliche Verwaltung primär unter dem restriktiven Begriff einer »Aufgabenkritik«. Die Diskussion in den Publikationen der KuPoGe lesen sich demgegenüber zwar am neuen Trend interessiert, aber mit wesentlich kritischerem, reflektierterem Kontext.

Aspekte dieser kulturpolitischen Nachdenklichkeit waren insbesondere die Gefahren, dass

- die demokratische Legitimation des staatlichen und städtischen Handelns in der ökonomischen Beschränkung verloren gehen könnte,
- kulturpolitische Ziele, kulturelle Inhalte und Qualitäten auf der Strecke blieben (Richter 1996: 46);
- Ziele wie soziale Gerechtigkeit und Sicherheit aus dem Blick geraten;

- Partikularinteressen bei der Verteilung von Kompetenzen und Budgets zunehmen und die Integration in das Gesamtinteresse der Kommune oder auch nur der urbanen Kultur schwinden könnte;
- die Gestaltungsmöglichkeiten der Kulturpolitik verloren gehen (ebd.: 47) und die Trennung von Politik (als Auftraggeber) und Verwaltung (als Auftragnehmer) zu einer Bedeutungsverlagerung und damit Entpolitisierung führen könnten, getragen von der alten, konservativen Idealvorstellung einer »unpolitischen« Verwaltung;
- die Begrenztheit der Steuerungsfähigkeit des Marktes »angesichts bekannter Effekte des Marktversagens« übersehen würde (Reichard 1997: 125).

Wo die Stadt zum bloßen Anbieter von Dienstleistungen wird, erscheinen die Bürger und Bürgerinnen nur mehr als Nachfragende und Kaufende. So wenig sich aber ein Käufer für das Unternehmen interessiert, in dem er einkauft, so wenig identifiziert sich der Konsument mit dem »Unternehmen Stadt«.

»Das vordemokratische Leitbild einer unpolitischen Verwaltung, die Sachentscheidungen jenseits des verzichtbaren Parteienhaders fällt, feiert im kommerzialisierten Stadtmodell bedenkliche Auferstehung. Damit erweitert sich die Frage nach dem Leitbild der Stadt, das hinter der Privatisierungseuphorie steht, zur Frage, welche Art Staat wir wollen.« (Rossmeißl 1995: 34)

So beschrieb Bernd Wagner, damals stellvertretender KuPoGe-Geschäftsführer, zwar deutlich den Reformbedarf der Kulturverwaltung, kam aber dann zu dem Resümee: »Weder lässt sich die Stadt auf den ›Konzern Stadt‹ noch die Kultur einer Stadt auf das ›Unternehmen‹ oder das ›Produkt Kultur‹ reduzieren. ›Demokratiegebot, Sozialstaatsgebot, Rechtsstaatlichkeit und Geltung des Gleichheitsgrundsatzes haben absoluten Vorrang vor allen Steuerungsfragen.« (Wagner 1997: 94 unter Bezug auf Laux 1994: 170f.) Auch Pankoke schränkte den Ökonomisierungsradikalismus mancher Akteure ein mit dem Hinweis: »Dies darf aber nicht bedeuten, dass sich öffentliche Kulturpolitik aus der Förderung, Steuerung und Verantwortung zurückzieht.« (2006: 324) Das war allerdings erst 2006, als die Aufbruchsstimmung des New Public Managements auch in der KuPoGe-Diskussion bereits korrigierenden Einsichten gewichen war.

Diese Bedenken unterschieden die Diskussion in der KuPoGe deutlich von dem wenig reflektierten Effizienzdenken, das Teile des neuen Managementdenkens prägten. Produktbeschreibungen, die der Neuen Steuerung zugrunde liegen sollten, konnten im Kulturbereich nur sehr vage erstellt werden, da sich Kunst ihrer Reduktion auf messbare Größen entzieht. Wo aber die Kontrakte zwischen Politik, Verwaltung, einzelnen Künstlerinnen und Künstlern und privaten Einrichtungen nicht mit klaren Zielgrößen unterlegt werden können, führt der Rückzug der Politik aus der exekutiven Gestaltung zu ihrem Bedeutungsverlust. Wo Audience Development als kulturelle Aufgabe der bloßen Reaktion auf vorhandenes »Kundeninteresse« weicht, geht mit der Impulskraft der kulturellen Bildung auch der emanzipatorische Anspruch einer »Kultur für alle« verloren. Hermann Glaser kritisierte die Orientierung am Management-Denken 1992:

»Viele greifen nach Kulturmanagement und sagen: Jetzt haben wir's. Jetzt sind wir sozusagen ebenbürtig mit dem Manager. Wobei das paradox ist. Die Manager fangen an ethisch nachzudenken und die Kulturleute ent-ethisieren sich und sagen: Wenn wir's nur hinbringen. Und die Städte fördern das häufig, weil sie sagen, wir müssen Kultur im Konkurrenzkampf richtig vermarkten.« (Glaser 1992 13)

Die Diskussion um die Neue Steuerung hat jedoch noch eine weit grundsätzlichere Dimension als die bloße »Verbetriebswirtschaftlichung« von (Kultur-)Politik. Es geht um die Öffentlichkeit als zentralen Begriff von Demokratie und als Ort kultureller Entfaltung. Hier finden Willensbildung und deren Kritik statt, nicht mit der markttypischen Alternative: »buy it or leave it«, sondern mit der immer neuen Suche nach Kompromissen und Alternativen.

»Öffentlichkeit ist keine Selbstverständlichkeit. Der absolutistische Staat kam ohne sie aus [...] Die Diktatur kann auf sie verzichten, da ihr die rezipierende Kulisse genügt. Die Aufklärung aber hat Öffentlichkeit eingefordert als Ort der diskursiven Vernunft; und die Demokratie braucht sie als Ort, an der Willensbildung ihre kontroverse Chance hat. [...] Wird die verbindliche Entscheidung dagegen in die Privatheit verlagert, verliert die Kritik ihr wirksames Element.« (Rossmeißl 1995: 34)

Freilich zielte das Management-Denken nicht auf Abschaffung des öffentlichen Handelns, sondern auf dessen Reform. Die Modernisierungsforderungen auf der Basis des Neuen Steuerungsmodells waren, zumindest in Deutschland, vielmehr von einer auffälligen Konzentration auf Binnenstrukturen der Kulturinstitutionen und ihrer Rolle im Kulturgefüge geprägt. Zu Recht spricht Christoph Reichard von einem »Binnenstruktur-Bias« (1997: 117) im Vergleich zu anderen Staaten. Der Blick auf die Öffentlichkeit einer Gesellschaft, die für das Kulturverständnis der KuPoGe doch seit deren Gründung basal ist, blieb in der Verbandsdiskussion erhalten, auch wenn er eingeschränkt wahrgenommen wurde.

Perspektiven der Neuen Steuerung

Eben deshalb haben sich aus der Neuen Steuerung auch Tendenzen entwickelt, die für die weitere Gestaltung von Kulturpolitik nachhaltig wirksam wurden. Das betrifft nicht nur eine Dezentralität der Verwaltung, sondern auch die damit verbundene Einsicht, dass delegierte Gestaltungsfreiheit und Verantwortung die Motivation erhöht, ohne die Politik aus ihrer Gesamtverantwortung zu entlassen. Die Voraussetzung für eine Weiterentwicklung dieses Trends wäre allerdings eine teamorientierte Qualifizierung von Politik, Verwaltung und gesellschaftlichen Akteuren. Obwohl diese Notwendigkeit schon frühzeitig erkannt wurde, steckt deren Realisierung noch in den Kinderschuhen. Für die kulturpolitische Gesellschaft eröffnet sich dadurch ein weites Handlungsfeld.

Nachhaltig wirksam war auch die Erkenntnis, dass Steuerung nicht nur über Geldzuweisungen erfolgen sollte, sondern auch über »soziale und strukturelle Budgets«, also

über kulturelle Infrastruktur. Im Grundsatzprogramm der KuPoGe von 2012 wird deshalb zu Recht betont: »Kulturwirtschaft braucht die öffentliche Infrastruktur.«

Die Einsicht in eine auch ökonomische Dimension von Kultur hat nicht nur die Wahrnehmung der Kulturwirtschaft geprägt, sondern auch ein ökonomisches Mitdenken als Strategie gegen ein künstlerisches Prekariat gefördert. Eine inzwischen erhebliche Anzahl von Kultur- und Kreativwirtschaftsberichten hat nicht nur die Sichtbarkeit dieses Sektors gefördert, sondern auch das Bewusstsein vieler Künstlerinnen und Künstler verändert. Gerade in der Corona-Krise wurde dieses gestärkte Bewusstsein als Forderung gegenüber dem Staat spürbar. Dem entspricht auch das Grundsatzprogramm der KuPoGe von 2012 mit dem Statement: »Ein wichtiges Ziel der Kulturpolitik ist die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Lage von Künstlern.«

Kulturentwicklungsplanung hat inzwischen in den meisten Kommunen einen festen Platz gefunden, nicht mehr als Mittel zur betriebswirtschaftlichen Planung, sondern als Bedingung einer konzeptbasierten Kulturpolitik. Sie hat sich somit von der ökonomischen Prognose zum Mittel kulturpolitischer Steuerung gewandelt.

Neu zu definieren war im Kontext des Steuerungsmodells auch das Verhältnis von Staat, Kulturwirtschaft und Bürgergesellschaft. Die neoliberale Grundhaltung, die dieses Modell beeinflusste, drängte auf einen Rückzug des Staates aus einer als übermächtig empfundenen Gestaltungsrolle. »Die Gewährleistungsverantwortung des Staates tritt in den Vordergrund und löst seine Vollzugsverantwortung in vielen Aufgabenbereichen ab. [...] Die beste Gesellschaft ist somit nicht die, in der der Staat möglichst viel regelt, sondern die, in der er möglichst wenig zu regeln braucht.« (Siewert 2000: 225) Auch hier bildet die Krise der öffentlichen Finanzen das primäre Movens des Managements, wie eine Untersuchung der Universität Hannover zeigte, nach der »Privatisierungen auf kommunaler Ebene [...] begrüßt werden« mit der Kritik, »der Staat unterschätze die Bereitschaft der Bürger, öffentliche Aufgaben auch selbstverantwortlich zu übernehmen« (ebd.: 229).

Die Forderung, man solle der Privatwirtschaft oder dem bürgerschaftlichen »dritten Sektor« das überlassen, was dieser »billiger und besser« erbringen könne, hat allerdings auch einen durchaus anderen Aspekt: Wo der Staat zwischen den Sektoren moderiert, um zumindest seine Gewährleistungspflicht zu erfüllen, bekommt die Partizipation der Gesellschaft an politischen Entscheidungen demokratisches Gewicht. Aufgabe der Politik wäre dann freilich nicht ein Rückzug aus der Gestaltung, sondern eine Aktivierung der Gesellschaft zur Partizipation. In diesem »aktivierenden Staat« wächst dem Staat eine neue Gestaltungsaufgabe zu, nicht nur als Zurverfügungsteller von Ressourcen, sondern als Motor einer partizipativen Öffentlichkeit und damit von Demokratie.

Das Neue Steuerungsmodell und das damit verbundene New Public Management hat die Diskussion in der kulturpolitischen Gesellschaft in den 1990er und 2000er Jahren intensiv und nachhaltig geprägt, auch oder gerade weil deren Resultate vom rein ökonomischen Ansatz inzwischen deutlich abgewichen sind. Heute geht es nicht mehr um den (Irr-)Glauben, mit dem New Public Management sei die finale Transformation in eine zukünftige kulturökonomische Gesellschaft geleistet worden. Es geht nicht mehr primär um Effizienzsteigerung der Verwaltung durch Orientierung an marktwirtschaftlichen Parametern, sondern um die Förderung von Partizipation in und für eine demokratische Gesellschaft. »Kulturpolitik, die den Gestaltungsauftrag an die professionellen Akteure der Stadt und die Förderung von Kultur, Künstlern und Publikum (als

Konkretisierung der *res publica*) in der Stadt in ein ausgewogenes Verhältnis bringt, kann beispielhaft sein für den Teilhabeanspruch der Bürger im Kontext gemeinsamer Stadtgestaltung.« (Rossmeißl 2021: 167)

Der Verfassungsauftrag »Kulturstaat« lässt keinen Rückzug auf Marktmechanismen zu. »Die Vorstellung, es gebe eine Priorität des Ökonomischen, das damit dem Politischen vorausgehe, ist das schlichte Gegenteil des Kulturstaats.« (Ebd.: 116) In dessen Zentrum werden wohl künftig eher die Werte stehen, die auch das Grundgesetz und die UN-Deklaration der Menschenrechte geprägt haben: das Recht auf Kultur und kulturelle Teilhabe in einem Staat, der seine Bürgerinnen und Bürger aktiviert, von diesen Rechten Gebrauch zu machen. Oliver Scheytt hat das Zukunftsziel eines kulturell aktivierenden Staates pointiert formuliert: »Die stärksten gesellschaftlichen Wirkungen lassen sich durch Ansprache der einzelnen Individuen erreichen. Beim Individuum liegen die kreativen Potenziale für unsere Kulturgesellschaft.« (2006: 33)

Literatur

- Eichler, Kurt (2006): »Kultur nach Plan – Struktur- und Steuerungsmodelle der Neuen Kulturpolitik«, in: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hg.), *Jahrbuch für Kulturpolitik 2006*, Thema: Diskurs Kulturpolitik, Bonn/Essen: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V./Klartext Verlag, S. 329–334
- Glaser, Hermann (1992): *Über Sinn und Unsinn kulturpolitischer Programmatik*. Seminar und Diskussion mit Hermann Glaser, Wien: Institut für Kulturstudien (IKUS Lectures 1/1992)
- Glaser, Hermann (2001): »Was blieb. Blieb was? Rückerinnerung an die Zukunft«, in: Scheytt/Zimmermann (2001), S. 11–20
- Klein, Alexandra (2004): »Kulturausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden«, in: *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg*, Heft 8, S. 46–49
- Laux, Eberhard (1994): »Die Privatisierung des Öffentlichen: Brauchen wir eine neue Kommunalverwaltung?«, in: *der gemeindehaushalt*, Heft 8, S. 169–174
- Pankoke, Eckart (2006): »Konzentrieren und Konzertieren. Neue Kulturpolitik zwischen Steuerung und Selbststeuerung«, in: *Jahrbuch für Kulturpolitik 2006*, S. 321–328
- Reichard, Christoph (1997): »New Public Management und die Kultur«, in: Wagner/Zimmer (Hg.) (1997), S. 107–127
- Richter, Reinhart; Norbert Sievers; Hans-Jörg Siewert (Hg.) (1995): »Unternehmen Kultur«. *Neue Strukturen und Steuerungsformen in der kommunalen Kulturverwaltung*, Hagen/Essen: Kulturpolitische Gesellschaft e.V./Klartext-Verlag (Edition Umbruch 7)
- Richter, Reinhart (1996): »Gefahren für, Gefahren durch die Reform der Kulturverwaltungen. Reformrisiken und ihre Vermeidung«, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Heft 74, III/1996, S. 46–51
- Richter, Reinhart (1995): »Das Prinzip der dezentralen Ressourcenverantwortung in der kommunalen Kulturverwaltung«, in: Richter et al. (Hg.) (1995), S. 71–91
- Rossmeißl, Dieter (1995): »Privatisierung um jeden Preis beschwört einen anderen Staat herauf. Verliert die Stadt ihre Bürger aus dem Blick?«, in: *Demokratische Gemeinde*, Heft 5, S. 33–35

- Rossmeißl, Dieter (2001): »Kultur in der arachnoiden Gesellschaft«, in: Scheydt/Zimmermann (2001), S. 124–132
- Rossmeißl, Dieter (2021): *Die Klugheit der Städte. Bildung – Kultur – Demokratie*, München: kopaed
- Scheydt, Oliver (2006): »Blick zurück nach vorn – Von der neuen zur aktivierenden Kulturpolitik«, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Heft 113, II/2006, S. 29–38
- Scheydt, Oliver (Hg.); Michael Zimmermann (Mitarb.) (2001): *Was bleibt? Kulturpolitik in persönlicher Bilanz*, Bonn/Essen: Kulturpolitische Gesellschaft e.V./Klartext-Verlag (Edition Umbruch 16)
- Sievers, Norbert (1995): »Aktive Kulturpolitik und Kulturverwaltungsreform«, in: Richter et al. (Hg.) (1995), S. 23–43
- Sievers, Norbert (1997): »Kulturpolitik und Kulturverwaltungsreform. Empirische Befunde und kritische Anmerkungen«, in: Wagner/Zimmer (Hg.) (1997), S. 128–149
- Siewert, Hans-Jörg (2000): »Diskursprojekt Niedersachsen: Modernisierung des Staates – Aufgabenkritik, Bürgerengagement und aktivierender Staat«, in: Bernd Wagner (Hg.) (2000): *Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftliches Engagement in der Kultur*, Bonn/Essen: Kulturpolitische Gesellschaft e.V./Klartext Verlag, S. 224–232
- Sonnenberg, Gabriele (1995): »Der subjektive Faktor«. MitarbeiterInnenbeteiligung und -qualifizierung im Prozeß der Organisationsentwicklung«, in: Richter et al. (Hg.) (1995), S. 117–134
- Wagner, Bernd; Annette Zimmer (Hg.) (1997): *Krise des Wohlfahrtsstaates – Zukunft der Kulturpolitik*, Bonn/Essen: Kulturpolitische Gesellschaft e.V./Klartext-Verlag (Edition Umbruch 11)
- Wagner, Bernd (1997): »Modernisierungsprozesse im Kulturbereich«, in: Wagner/Zimmer (Hg.) (1997), S. 87–106