

KLAUS WINTERFELD

Erst für den Übergang konzipiert und nun auf Dauer in Kraft: Das sächsische Kulturraumgesetz

Zu Vorgeschichte und Genesis

Das sächsische Kulturraumgesetz war ursprünglich nur für eine Übergangszeit konzipiert. Damit sollte in Sachsen vor allem ein Anschluss an die einigungsbedingte Sonderfinanzierung des Bundes für die ostdeutsche Kultur gegeben werden. Der Bund hatte bis 1993 per Substanzerhaltungsprogramm und per Infrastrukturprogramm insgesamt circa 2,2 Milliarden D-Mark für die Kultur im Osten verausgabt. Sein erklärtes Ziel war seit Anbeginn, sich aus der Förderung in der Breite wieder zurückzuziehen und diese den Ländern zu überlassen.

Ein Anliegen des 1994 in Kraft getretenen Kulturraumgesetzes bestand darin, den Kommunen im Anschluss an die Bundeskulturfinanzierung Zeit zum Umbau ihrer Kulturstrukturen zu verschaffen. Deshalb war es zunächst auf zehn Jahre befristet. Danach sollten die Gebietskörperschaften ihre Kultur eigenständig zu tragen in der Lage sein.

Zum Hintergrund gehört die besondere Dichte der kulturellen Infrastruktur in Sachsen. Ausgegangen wird davon, dass sich 1990 mehr als ein Drittel aller Kultureinrichtungen der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) auf sächsischem Territorium befand. Dazu gehörten 25 sogenannte Kulturorchester, 16 Theater und 248 Museen. Die dichte Kulturlandschaft hatte sich in mehr als 200 Jahren herausgebildet. Deshalb spielte sie bei der Neukonstitution einer sächsischen Identität – wie sie die Regierung von Kurt Biedenkopf ab 1990 zielgerichtet betrieb – eine wichtige Rolle.

Zur Vorgeschichte des Kulturraumgesetzes gehörte 1992 die Einsetzung einer Kommission. Sie hatte den Auftrag, Vorschläge zur Neustrukturierung der Theater- und Orchesterlandschaft zu erarbeiten. Dieser Ursprung des Kulturraumge-

setzes hatte langfristige Wirkungen. Sämtliche Kulturräume wurden an die Vorschläge der Kommission anschließend gewissermaßen um mindestens ein kostenintensives Theater oder Orchester herum konzipiert. Das heißt, Kernaufgabe der Kulturräume war ursprünglich die Unterhaltung zumindest eines Theaters oder Kulturorchesters.

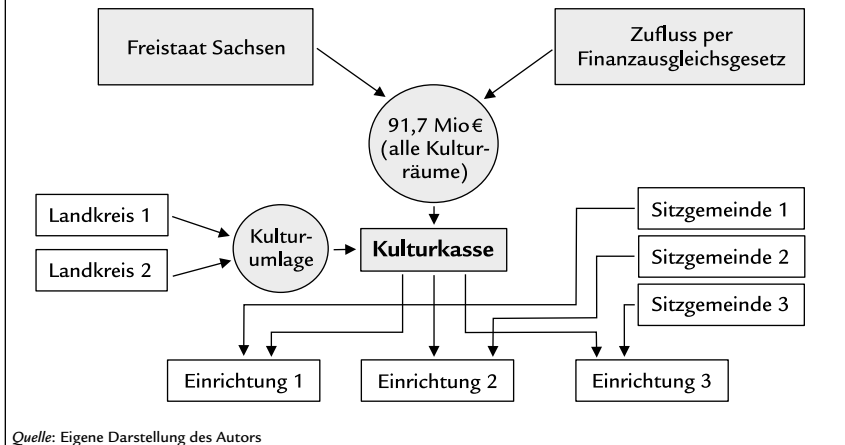
Erst im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde der Gegenstandsbereich erweitert. Infolgedessen können nach dem Gesetz nunmehr auch Kultureinrichtungen und -vorhaben anderer Sparten gefördert werden. Diese Erweiterung war maßgeblich dafür, dass die kommunal basierte sächsische Kulturlandschaft sich heute in einer außerordentlichen Breite und Vielfalt darstellt. Zudem erfreut sich das Kulturraummodell deshalb einer sehr breiten Akzeptanz.

Die Väter und Mütter des Kulturraumgesetzes irrten sich jedoch in einem wesentlichen Punkt. Sie waren davon ausgegangen, dass das Gesetz nach zehn Jahren nicht mehr nötig sein würde. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Landkreise sollte dann für die eigenständige Unterhaltung ihrer Kultur genügen. Allerdings war dies auch nach mehr als einer Dekade noch nicht der Fall. Deshalb erfolgte nach vorausgehenden kurzzeitigen Verlängerungen die endgültige Entfristung des Kulturraumgesetzes im Jahr 2008. Die ursprüngliche Befristung sollte aber durchaus von großer Bedeutung dafür sein, das Gesetz gegen zahlreiche Widerstände zunächst grundsätzlich durchsetzen zu können. Schließlich handelte es sich um ein völlig neues Modell, für das es bundesweit nichts Vergleichbares gab.

Die Entfristung im Jahr 2008 ließ sich nun nicht nur darauf zurückführen, dass ein Teil der ursprünglich bestehenden Gründe für das Gesetz fortbestand. Vielmehr hatte sich infolge der lang dauernden Wirksamkeit des Gesetzes der Charakter der sächsischen Kulturlandschaft verändert. Standen vorher die lokalen Kontexte im Vordergrund, hatten sich nunmehr die regionalen Bezüge der Kultureinrichtungen verstärkt. So spielt das *Mittelsächsische Theater Freiberg* im Alltag nunmehr auch in Döbeln, Mittweida und anderen Orten des Kulturraumes Erzgebirge-Mittelsachsen eine Rolle. Ausschlaggebend für die neu entstandene Qualität ist vor allem, dass die Kulturräume einen regionalen Rahmen für diesen Wandel gegeben haben. Spätestens zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes wurde infolgedessen erkennbar, dass die neu entstandene, regional bezogene sächsische Kulturlandschaft sowohl einer dauerhaften institutionellen als auch einer finanziellen Basis bedurfte.

Dabei sollte für die Entfristung aber vor allem ausschlaggebend sein, dass das Kulturraumgesetz sich zum Erfolgsmodell entwickelt hatte. So war im Zuge mehrerer Studien festzustellen, dass es gelungen ist, die grundlegenden Säulen der kulturellen Infrastruktur in Sachsen langfristig zu sichern und teils noch fortzuentwickeln (Knoblich 2010; Winterfeld 2010; Winterfeld/Hoffmann/Voigt 2003). Beispielsweise blieben trotz einiger Fusionen und der Abwicklung einzelner Sparten an den Häusern seit 1994 sämtliche Theater- und Orchesterstandorte erhalten, hat sich mit der Soziokultur eine neue Sparte etablieren können und die Zahl der Museen stark erhöht. Verluste waren demgegenüber insbesondere bei Bibliothe-

Abbildung 1: Sächsisches Kulturraumgesetz – Finanzierungsflüsse



ken und der sogenannten Breitenkultur zu verzeichnen. Hervorzuheben ist, dass es ohne Kulturraumgesetz insbesondere in kleineren Gemeinden wie Annaberg, Zittau oder Riesa mit höchster Wahrscheinlichkeit keine professionellen Theater, Orchester, Sozio- und andere Kultureinrichtungen mehr gäbe. Basis des Erfolgs war nicht zuletzt, dass eine umfassende Modernisierung der kulturellen Infrastruktur stattgefunden hat und leistungsfähigere Kulturstrukturen entstanden sind.

Kernelemente des Kulturraummodells

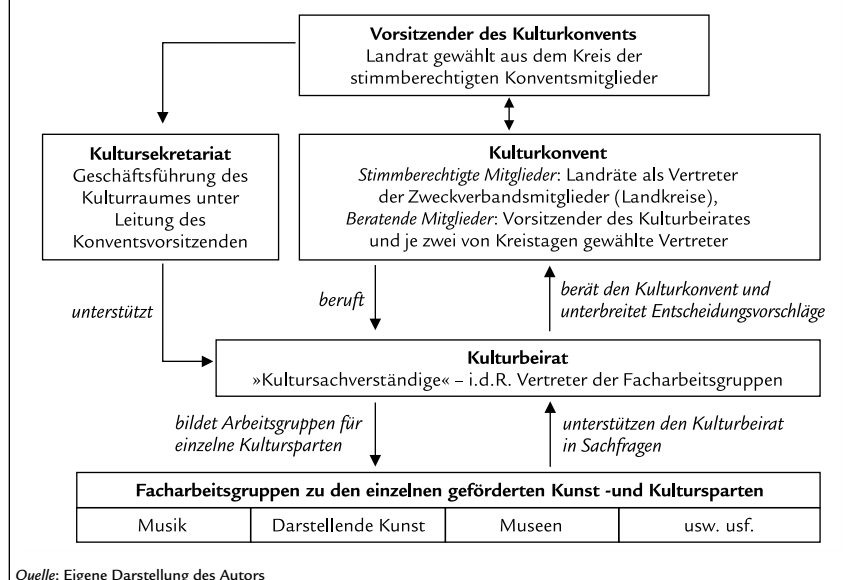
Im Rahmen der im Vorfeld der Entfristung des Kulturraumgesetzes angefertigten Bilanzstudie (Winterfeld 2006) wurden sieben Kernelemente des Modells identifiziert:

1. Basis gibt der Zusammenschluss von Landkreisen zu Kultur-Zweckverbänden mit dem Ziel, Kulturangebote solidarisch gemeinsam zu finanzieren. Per Gesetz wurden demzufolge fünf ländliche Kulturräume gebildet. Sämtliche Landkreise sind somit Pflichtmitglieder in einem Kulturraum, der rechtlich als Zweckverband verfasst ist. Die sogenannten Kulturstädte Chemnitz, Dresden und Leipzig stehen hingegen singulär für sich. Für sie gelten viele Regelungen des Kulturraumgesetzes nicht.
2. Wichtigstes Kernelement ist zweifellos der Finanzausgleich mit dem Freistaat Sachsen: Pro Jahr werden Landeszuwendungen in Höhe von nunmehr insgesamt 91,7 Millionen Euro an die Kulturräume vergeben. Damit bildet der Finanzausgleich das finanzielle Rückgrat des Modells. Von der Gesamtsumme geht circa eine Hälfte in die ländlichen Kulturräume und die andere in die drei Groß-

städte. Die Landeszuwendungen waren ausschlaggebend für die Durchsetzung des Modells. Sie stellten gewissermaßen den Köder dafür dar, die Landkreise und Kommunen zur Teilnahme zu bewegen.

3. Von großer Bedeutung ist zudem die Erhebung einer selbst festgelegten Kulturumlage durch die Landkreise sowie die Kopplung der Höhe der Finanzzuweisungen des Freistaates an die Höhe der durch die Kulturumlage gewonnenen Mittel im Verhältnis von 2:1. Insgesamt werden dadurch 25 Millionen Euro zusätzlich mobilisiert. Voraussetzung dafür, die Landeszuwendungen vollumfänglich abrufen zu können, ist demzufolge, dass mindestens ein Drittel der in der Kulturraumkasse befindlichen Mittel durch den Beitrag der beteiligten Landkreise aufgebracht wird.
4. Als weitere Säule des Kulturraummodells kann die angemessene finanzielle Beteiligung der Kommunen durch den sogenannten Sitzgemeindeanteil bezeichnet werden. Sitzgemeindeanteil und Kulturumlage sind vor allem deshalb wichtig, da sie einer Entkommunalisierung der Kultureinrichtungen vorbeugen. Damit ist gemeint, dass Gemeinden und Landkreise sich durch die eigene finanzielle Beteiligung auch weiterhin in der Verantwortung für ihre Kultur sehen. Hintergrund bildet, dass sich durch die »Hochzonung« der Verantwortung für große Teile der Kultur auf die Ebene der Kulturräume die Bande zwischen Kultureinrichtungen und den Kommunen tatsächlich durchaus lockern.
5. Zweifellos stellt zudem die Etablierung von Gremien zur Entscheidungsfindung und Steuerung der Geschicke des jeweiligen Kulturraums ein Kernelement dar. Dazu gehören die Kulturkonvente, Kulturbeiräte, die spartenbezogenen Facharbeitsgruppen und die Kulturraumsekretariate. Im Zentrum steht alljährlich die Entscheidung zur Kulturförderung. Immer wieder sind aber auch Fragen zur künftigen Entwicklung der kulturellen Infrastruktur zu beantworten. Alles in allem beruht der Erfolg des Kulturraummodells in wesentlichen Teilen darauf, dass in den Gremien die politische Macht der Entscheidungsträger mit der Kompetenz der Fachgremien und dem meist qualifizierten Management der Kulturraumsekretariate zusammengeführt wird.
6. Als weiteres Kernelement lässt sich identifizieren, dass die regional und überregional bedeutende Kultur Förderschwerpunkt für die Kulturräume ist und ein auf die Regionen bezogener Strukturbildungsauftrag existiert. Lange Zeit war durchaus umstritten, welche Kulturvorhaben als regional bedeutend und somit als förderwürdig einzustufen sind. Nunmehr hat sich eine Förderpraxis herausgebildet, nach der mehr oder weniger sämtliche Vorhaben und Einrichtungen mit überlokaler Zielbestimmung als regional relevant einzustufen sind.
7. Nicht zuletzt sind die Bestimmung von Kultur als Pflichtaufgabe der Kommunen und die Autonomie der Kulturräume, selbst über die Förderung zu entscheiden, sehr wichtig. Der verfassungsrechtlich verankerte Appell, Kultur als Pflichtaufgabe zu behandeln, entfaltet insbesondere im Kontext von Haushaltsverhandlungen durchaus eine positive Wirksamkeit. Von ihrer Autonomie machen die Kulturräume umfassend Gebrauch. Sie kommt beispielsweise darin

Abbildung 2: Organigramm der Gremienarbeit in den ländlichen Kulturräumen



zum Ausdruck, dass die Kulturräume eigenständige Förderrichtlinien entwickeln und demzufolge teils sehr unterschiedliche inhaltliche Förderschwerpunkte setzen.

Zu positiven Wirkungen des Kulturraumgesetzes

Grundlage für den Erfolg des Kulturraummodells ist vor allem, dass es in einem solidarischen Kraftakt alljährlich gelingt, erhebliche Finanzmittel durch den Freistaat Sachsen, die Landkreise beziehungsweise die Gemeinden für kulturelle Zwecke zur Verfügung zu stellen. Dadurch konnte – um das Vokabular des deutsch-deutschen Einigungsvertrages zu gebrauchen – die kulturelle Substanz in Sachsen tatsächlich erhalten werden.

Unbenommen davon hat in den vergangenen beiden Dekaden ein steter Wandel die kulturelle Infrastruktur Sachsens geprägt. Er lässt sich beispielsweise daran ermessen, dass es heute nur noch einen Kulturraum in Sachsen gibt, in dem Theater und Orchester in der gleichen Rechts- und Betriebsform verfasst sind wie 1993. Nicht zuletzt werden trotz einer Vielzahl an Theater- und Orchesterfusionen und der Abwicklung einzelner Sparten sämtliche traditionellen Bühnenstandorte bespielt. Das Erfolgsrezept lag demzufolge nicht im Konservieren, sondern in der Anpassung der Kulturstrukturen an veränderte Bedingungen.

Wichtig für den Erfolg war, dass mit den Kulturräumen eine neue, nun regionenbezogene Ebene der Kulturförderung geschaffen wurde. Damit fand gewissermaßen eine Hochzonung der Förderung beziehungsweise der Zuständigkeit für große Teile der Kultur von der lokalen auf eine nun regionale Ebene statt. Zudem hat der Freistaat Sachsen mit dem Gesetz – bezogen auf die Regionen – seine ursprüngliche Förderzuständigkeit auf die Kulturräume übertragen. Das Land reicht nun vorrangig die genannten Zuwendungen an die Kulturräume aus und übt vermittels seines Kunstministeriums die Rechtsaufsicht aus.

Hervorzuheben gilt es, dass das Kulturraumgesetz kein Landeskultugesetz ist. Vielmehr stehen mit der (über)regional bedeutenden, kommunal verankerten Kultur nur Teilbereiche im Fokus. Keine Berücksichtigung finden demzufolge die großen Landeskultureinrichtungen: Zu ihnen gehören beispielsweise die *Semperoper* und die *Staatlichen Kunstsammlungen Dresden*. Nicht einbezogen sind zudem rein lokale Kulturvorhaben.

Zu den größten Vorzügen, die durch das Kulturraummodell erreicht wurden, gehört eine weitgehende Planungssicherheit für institutionell geförderte Kultureinrichtungen in der Fläche. Basis der Planungssicherheit ist, dass die Summe von derzeit 91,7 Millionen Euro Landeszuwendungen pro Jahr gewissermaßen als Mindestbetrag festgeschrieben ist. Die Kulturräume können sich deshalb weitgehend darauf verlassen, dass sie ihren Anteil daraus auch im Folgejahr überwiesen bekommen. Zuzüglich des Eigenanteils aus der Kulturumlage in Höhe von derzeit 25 Millionen Euro steht die zur Verfügung stehende Summe somit relativ langfristig vorher fest.

Das Kulturraummodell hat teilweise weit über die ursprünglichen Intentionen des Gesetzgebers hinausgehend positive Wirkungen entfaltet. Dazu zählen, neben der bereits genannten Konditionierung hin zu leistungsfähigen Kulturstrukturen, insbesondere die Herausbildung von spartenbezogenen Netzwerken in den Kulturräumen und eine gezielte Einflussnahme auf die Qualität von Kulturarbeit.

Vor allem durch die Zusammenarbeit der Akteure in den spartenbezogenen Facharbeitsgruppen und Kulturbeiräten haben sich neue Netzwerke herausgebildet. Sie werden nun häufig für den Erfahrungsaustausch oder die Anbahnung von Kooperationen zwischen Einrichtungen in verschiedenen Orten genutzt. Nicht zuletzt geben die Kulturräume häufig einen Rahmen für solche Kooperationen, die nicht nur eine Verbesserung der Angebote, sondern auch eine verbesserte Wirtschaftlichkeit beabsichtigen. Als Beispiel kann die Kooperation der zwei Theater in Oberlausitz-Niederschlesien gelten. So werden dort Inszenierungen des *Görlitzer Musiktheaters* in Bautzen aufgeführt und des *Bautzner Schauspiels* in Görlitz.

Zu Schwierigkeiten und Beeinträchtigungen des Kulturraumgesetzes

Eine der größten Herausforderungen ergab sich aus dem lange ausbleibenden Inflationsausgleich. Bis auf eine Erhöhung der im Gesetz festgeschriebenen Mindestsumme von 76,7 auf 86,7 Millionen Euro im Jahr 2005 und einer Erhöhung um weitere fünf Millionen ab 2015 blieb der Zubetrag des Landes bislang gleich. Der Wert des Betrages reduzierte sich nun nicht nur durch Personalkostensteigerungen und die alljährliche Inflation, sondern auch durch zusätzliche Aufgaben, die in das Leistungsspektrum des Gesetzesmodells integriert wurden. Dazu gehört neben der zusätzlichen Mitfinanzierung eines früher staatlichen Theaters (*Landesbühnen Sachsen*) die Aufnahme von Musikschulen in die Kulturraumförderung. Früher waren die Musikschulen vorrangig unmittelbar durch das Kultusministerium gefördert worden. Diese Befrachtung des ansonsten rahmensetzenden Gesetzes mit sehr konkreten, regional unhintergehbaren Förderaufgaben stellt einen problematischen systematischen Eingriff des Landes dar.

Infolge der damit einhergehenden faktischen Ausdünnung der zur Verfügung stehenden Fördersumme war innerhalb der Kulturräume eine Einengung der förderbaren Gegenstandsbereiche zu beobachten. Das heißt mehr und mehr wurden Förderrichtlinien beschlossen, die den Zugang zur Förderung für bestimmte Sparten eher erschwerten. Nicht zuletzt geht mit der Verringerung von Fördermöglichkeiten auch die Verstärkung eines gewissen Strukturkonservatismus einher. Damit ist gemeint, dass die Spielräume zur Förderung von Neuem enger geworden sind.

Hintergrund ist, dass in den meisten Kulturräumen eine Art Vorab-Setzung der zu fördernden, großen Kultureinrichtungen vorgenommen wird. Üblicherweise gehören dazu Theater, Orchester, Museen und Bibliotheken, die gewissermaßen eine Art Rückgrat der kulturellen Infrastruktur darstellen. Dadurch, dass diese Einrichtungen infolge des Wertverlustes der Zubeträge tendenziell einen immer größeren Anteil am Gesamtförderbudget vereinnahmen, haben es neue Akteure und Einrichtungen oft schwerer, eine Förderung zu erhalten.

Verstärkt wird der damit einhergehende Verlust an Innovationsfreude sicher noch durch das sogenannte »Platzhirschphänomen« in den Fachgremien. Damit ist gemeint, dass in den Facharbeitsgruppen und Kulturbeiräten ein Teil der Mitglieder – oder genauer: die Institutionen, in denen sie tätig sind – selbst zu den langjährig Geförderten gehört. Infolgedessen werden neu hinzukommende Antragsteller tendenziell als eine Konkurrenz wahrgenommen.

Zu den Schattenseiten des Kulturraummodells gehört zudem die förderpolitische Schwächung vieler Kulturinitiativen, die ausschließlich von lokaler Bedeutung sind. Wie ausgeführt, sind nach dem Kulturraumgesetz nur diejenigen Kulturvorhaben förderbar, denen regionale Bedeutung beigemessen wird. Kleineren Vorhaben fällt es in den ländlichen Kulturräumen schwer, diese Schwelle zu überwinden. Die Aussicht auf eine rein kommunale Förderung hat sich seit Einführung des Kulturraumgesetzes aber verringert. Grund dafür ist, dass die begrenzten Mittel der Kommunen nun meist nur noch dafür ausreichen, die genannten Sitzge-

meindeanteile für die nach dem Kulturraumgesetz förderfähigen Einrichtungen aufzubringen. Alles in allem kann insofern durchaus von einer gewissen Kannibalisierung der rein lokal orientierten Kultur jenseits der Großstädte gesprochen werden.

Um dem zu entgehen, haben sich übrigens einige findige Einrichtungen überlokal zusammengeschlossen. So gibt es Museumsverbünde, die durch den Zusammenschluss einst eigenständiger ortsbezogener Museen nun eine regionale Bedeutung beanspruchen.

Fazit

Das Kulturraumgesetz ist zweifellos ein Erfolgsmodell. Es hat zur dauerhaften Sicherung und zu einem zukunftsfähigen Umbau der kulturellen Infrastruktur in den sächsischen Regionen geführt.

In den Vordergrund tritt bei Entscheidungen zur Kulturförderung und zur kulturellen Infrastruktur nun eher die Perspektive der Regionen als »dritte Ebene« der Kulturförderung. Insofern hat durchaus eine gewisse Entkommunalisierung stattgefunden. Dabei sollte allerdings berücksichtigt werden, dass die Kommunen über ein starkes Mitspracherecht in den Kulturraumgremien verfügen. So wirkt der – als Fördervoraussetzung zu zählende – Sitzgemeindeanteil wie eine Art Vetorecht der Kommunen.

Die wichtigen Entscheidungen zur Kulturförderung und zur kulturellen Infrastruktur fallen infolge des Kulturraumgesetzes nunmehr in den Kulturräumen selbst. Deshalb ist es üblich, dass von ihnen eigene Schwerpunkte gesetzt werden. Vor allem deshalb hatte das Kulturraumgesetz keine landesweite Normierung der Kulturvorhaben zur Folge – wie verschiedentlich befürchtet wurde.

Nicht zuletzt ist das in den beiden vergangenen Jahrzehnten gewachsene starke Selbstbewusstsein der Kulturraumakteure bemerkenswert. Sie wissen ihre Autonomie sehr wohl zu wahren und verwehren sich immer wieder gegen freistaatliche Versuche, auf die Entwicklung der kulturellen Infrastruktur Einfluss zu nehmen.

Nichtsdestotrotz versucht der Freistaat Sachsen die langfristige Entwicklung der kulturellen Infrastruktur zu beeinflussen. Instrumente dazu sind eine Art Landeskulturentwicklungsplanung (Kulturkompass), diverse Gutachten mit Vorschlägen zur kulturellen Infrastruktur und die Vergabe sogenannter Strukturmittel. Die Strukturmittel sollen eine Anpassung der kulturellen Infrastruktur unterstützen helfen, also immer wieder notwendige Transformationsprozesse ermöglichen.

Für Sachsen kann durchaus von einer Art Verantwortungspartnerschaft von Land, Landkreisen und Gemeinden beziehungsweise Kulturräumen gesprochen werden. Sie wurde im Jahr 2015 anhand der Erhöhung der Landeszuwendungen für die Kulturräume um fünf Millionen Euro sichtbar. Die Erhöhung war unter anderem Ergebnis der Koalitionsverhandlungen zwischen CDU und SPD zur Bildung der neuen Landesregierung im Vorjahr.

Literatur

Knoblich, Tobias J. (2010): »Kulturelle Infrastruktur in Sachsen und ihre Entwicklung seit 1990«, in: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V. (Hrsg.): *Jahrbuch für Kulturpolitik 2010. Thema: Kulturelle Infrastruktur*, Bonn/Essen: Klartext, S. 61–72

Winterfeld, Klaus (2010): »Die kulturelle Substanz in der sächsischen Provinz. Zum Wandel der kulturellen Infrastruktur in Oberlausitz-Niederschlesien«, in: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft e. V. (Hrsg.): *Jahrbuch*

für Kulturpolitik 2010. Thema: Kulturelle Infrastruktur, Bonn/Essen: Klartext, S. 109–118

Winterfeld, Klaus (2006): *Das sächsische Kulturraumgesetz – Eine Bilanz nach elf Jahren. Ergebnisse einer sozialwissenschaftlichen Studie*. Leipzig: Leipziger Universitäts-Verlag

Winterfeld, Klaus/Hofmann, Michael/Voigt, Karen (2003): *Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung. Das Beispiel Oberlausitz-Niederschlesien*, Leipzig: Leipziger Universitäts-Verlag

Erst für den
Übergang konzi-
piert und nun auf
Dauer in Kraft:
Das sächsische
Kulturraumgesetz

