

# Kulturentwicklungsplanung

## Instrument zeitgemäßer Kulturpolitik oder überladener Hoffnungsträger?

Patrick S. Föhl

### Rasante Zunahme von Kulturentwicklungsplanungen

Die Kulturentwicklungsplanung in Deutschland hat eine wechselvolle Geschichte. Nach der Aufbruchzeit in den 1970er Jahren war es in den 1980er Jahren vergleichsweise ruhig um dieses neue Planungsfeld geworden, bevor es in den 1990er Jahren im Kontext der kulturpolitischen Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern erneut an Aufmerksamkeit gewann. Seitdem ist das Thema in den neuen Ländern mehr oder weniger dauerhaft auf der kulturpolitischen Agenda. Die Aktivitäten des Landes Brandenburg im Rahmen der Kulturentwicklungskonzeption aus dem Jahr 2002 und mehrerer Fortschreibungen sowie die diversen kommunalen Planungsaktivitäten in einem Großteil der dortigen Landkreise und mitunter auch der Gemeinden und Städte stehen hierfür exemplarisch.

Seit einigen Jahren lässt sich darüber hinaus ein rasanter Anstieg an kulturellen Planungsprozessen im gesamten Bundesgebiet erkennen. So setzten deutsche Großstädte wie Bremen (2006), Dresden (2007) sowie Köln und Leipzig (beide 2008) mit groß angelegten Kulturplanungsverfahren sichtbare Akzente, ebenso zahlreiche mittelgroße bis kleine Kommunen wie Freiburg (2006), Leverkusen (2008) und Neuruppin (2011). An abgeschlossenen oder laufenden Landeskulturplanungsverfahren sind unter anderem die in Thüringen (2012), Schleswig-Holstein (2012) und Niedersachsen (seit 2012) zu nennen. Noch nie waren die Bestrebungen, Kulturpolitik konzeptionell zu begründen, so umfangreich wie gegenwärtig. Indes bleibt bislang offen, ob die gegenwärtigen Planungsprozesse in der Summe das bewirken, was ihnen an Anforderungen und Hoffnungen zugeschrieben wird – nämlich die bekannten Problemlagen aufzulösen. Denn schließlich gilt es nicht selten darum, über Jahrzehnte aufgebaute Strukturen und Handlungsmuster infrage zu stellen und zukunftsfähige Entwicklungsansätze zu formulieren. Ob dies in der gegenwärtigen Verfasstheit des Kulturbereichs und den kulturpolitischen Realitäten mittels Kulturentwicklungsplanung zu realisieren ist, wäre in einem groß angelegten Forschungsprojekt genauer zu untersuchen. Gegenwärtig bleibt

zunächst der Blick auf einzelne Beispiele, Vorgehensweisen und Ergebnisse.

Bevor jedoch die Muster und Inhalte dieser Planungsverfahren genauer zu beleuchten sind, ist zunächst der Frage nachzugehen, warum die Planungsaktivitäten im Kulturbereich derart ansteigen. Der Hauptgrund dafür liegt vor allem in der hohen Kadenz den hinlänglich bekannten gesellschaftlichen Herausforderungen. Weiterhin existieren spezifische Problematiken des öffentlichen Kulturbetriebs wie die zunehmende Bewegungsunfähigkeit der Kulturpolitik – ausgelöst durch die vorherrschenden Paradigmen einer additiven und zugleich in der Regel sehr einseitig verteilten Kulturförderung (Stichworte: Aufrechterhalten/Betrieb kultureller Infrastruktur, »Omnibusprinzip«). Diese Entwicklungen haben zu einer sich öffnenden Schere zwischen den tatsächlichen Leistungsmöglichkeiten von Kulturpolitik/-förderung und einem wachsenden Aufgabenvolumen geführt. Gemeinsam wirken sie sich massiv auf die vorhandenen kulturellen Angebote aus und stellen Anforderungen an neue Kulturformate – und das alles vor dem Hintergrund tendenziell stagnierender beziehungsweise abnehmender öffentlicher Ressourcen.

Während die Kultur(-politik) folglich auf der einen Seite große Aufgaben zu meistern hat und zahlreiche etablierte Kultureinrichtungen durch die Erosion des klassischen Bildungsbürgertums zunehmend um ihre gesellschaftliche Stellung kämpfen müssen, gewinnt Kultur zur gleichen Zeit an anderer Stelle wieder vermehrt an Bedeutung. Diese – auf den ersten Blick paradoxe – Situation erklärt sich vor allem dadurch, dass Kultur im Aufgabenhorizont anderer Politik- und Entwicklungsfelder (wieder) einen höheren Stellenwert erfährt. Allen voran sind die folgenden Bereiche zu nennen:

- die lokale oder regionale Identität (als Querschnittsthema für die folgenden Themenfelder),
- die Kulturelle Bildung,
- der Kulturtourismus,
- die Kulturwirtschaft sowie
- die Stadt- und Regionalentwicklung im Allgemeinen.

Dr. Patrick S. Föhl ist Leiter des Netzwerkes für Kulturberatung (Berlin), z.Zt. erarbeitet er als Projektleiter gemeinsam mit Dr. Norbert Sievers Kulturentwicklungskonzeptionen in zwei thüringischen Modellregionen, zudem Dozent und Referent im In- und Ausland, Vorstandsmitglied des Fachverband Kulturmanagement.



Auf den ersten Blick erhöht sich dadurch abermals die gegenwärtige Komplexität von Kulturpolitik, Kulturmanagement und Kulturarbeit. Zugleich stellt sich die Frage, ob Kunst und Kultur nicht mit entsprechenden Anspruchshaltungen überladen werden (z.B. Bewältigung des demografischen Wandels mittels Kultur) bzw. diese »Bindestrichzuweisungen« die vorhandenen Systeme mit den sich daraus ergebenden Kooperationsnotwendigkeiten nicht überfordern. Auf den zweiten Blick bieten sich aber auch Chancen. Hierzu zählen die Etablierung neuer Begründungsmuster für Kulturförderung, die Nutzung – und dadurch Revitalisierung – vorhandener kultureller Infrastruktur für interdisziplinäre Projekte, der Zugang zu anderen Fördermöglichkeiten sowie neuen Zielgruppen und das Aufbrechen segmentierter Sicht- und Handlungsweisen im (öffentlichen) Kulturbereich. Da es sich jeweils um Felder handelt, die eine zentrale Kooperations- und Koordinationsimmanenz aufweisen, ist auch hier an zahlreichen Stellen Planungsbedarf vorhanden. Zudem können durch Konzepte Schwerpunkte benannt werden, die jeweils das größte Potenzial versprechen.

### Funktionen und Akteure

Kulturentwicklungsplanungsverfahren sollen idealiter – aufbauend auf Bestandsaufnahmen und Analysen –, kulturpolitische Zielstellungen formulieren, Schwerpunkte setzen und Maßnahmen definieren, wie diese Ziele erreicht werden können. Kulturpolitische Entscheidungen sollen vorbereitet und forciert werden. Zentral ist folglich die politische Beschlussfähigkeit der Kulturentwicklungskonzeption oder zumindest einzelner Teilbereiche. Entsprechend sind die Akteure im politischen Raum an dem Planungsverfahren zu beteiligen.

Dabei finden die umfänglichsten Aktivitäten kultureller Planung aufgrund der föderalen Struktur naturgemäß auf der kommunalen Ebene statt. Gemeinden, Städte und auch Landkreise befassen sich (wieder) verstärkt mit entsprechenden Ansätzen. Hinzu kommen vermehrt sparten- und themenspezifische Berichte und Planungen. Auch die regionale Ebene wird vermehrt zum »kulturellen Planungsgebiet«. Einerseits hat die Region als Identifikations- und Wirtschaftsraum im Rahmen der Europäisierung und Globalisierung an Bedeutung gewonnen. Andererseits hat auch die regionale Zusammenarbeit stark zugenommen, um gemeinsame Herausforderungen besser bewältigen und im interregionalen Wettbewerb besser bestehen zu können.

Was die Landesebene betrifft, hat Baden-Württemberg mit seiner viel beachteten »Kunstkonzeption« im Jahr 1989 den Aufschlag zu einer landesweiten Kulturkonzeption gemacht. Gegenwärtig sind es vor allem die neuen Bundesländer, die inzwischen fast

flächendeckend über entsprechende Planungspapier verfügen. Dies ist auf die drängenden Herausforderungen des demografischen Wandels und der breiten kulturellen Infrastruktur zurückzuführen.

Was die Bundesebene betrifft, so wurde im Schlussbericht der Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland« empfohlen, »den Reformprozess in der Kulturverwaltung auf allen Verwaltungsebenen zu intensivieren und im Sinne des Governance-Ansatzes weiterzuentwickeln.« Bund und Ländern empfiehlt der Bericht, im »Diskurs mit Kommunen und freien Trägern« Kulturentwicklungskonzeptionen und -pläne zu erarbeiten. Mit dieser Aussage wurde die Dimension von Konzeptorientierung sogar explizit auf die Bundeskulturpolitik erweitert, ein Aspekt, der – trotz der durch den Kulturföderalismusbedingten Widrigkeiten – zunehmend diskutiert wird. Dies kann zum Beispiel im aktuellen Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD nachgelesen werden, der den Anspruch formuliert, am Beispiel der Bundesmusikförderung entsprechende Konzeptverfahren auf Bundesebene zu erproben.

Wenn im nächsten Schritt die Frage aufgeworfen wird, wer konkret in den Kommunen und Ländern plant, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass hier – entgegen der klassischen Planungsverfahren der Kulturämter – nicht nur (Kultur-)Verwalter und (Kultur-)Politiker entsprechende Prozesse initiieren und steuern. Vielmehr sind häufig Verbände, Künstler, Kulturschaffende, Vertreter der für Kultur relevanten Querschnittsbereiche, Bürger und andere aktiv – zum Beispiel in Planungsbeiräten – beteiligt. Vielfach werden auch externe Begleiter für die Planung hinzugezogen, um ein größtmögliches Maß an Neutralität zu gewährleisten und um die zuständigen Ämter zu entlasten.

Im Mittelpunkt zur Steigerung der Legitimation von Planungsverfahren und -ergebnissen sowie der Gewinnung von Wissen stehen jedoch umfängliche Beteiligungsverfahren. Es ist festzustellen, dass im Sinne einer »kooperativen Demokratie« gegenwärtig zunehmend auf Partizipation gesetzt wird. Mit Akteuren aus den jeweils betroffenen Entwicklungsfeldern und mitunter auch mit Bürgern sollen idealiter in Workshopverfahren u. ä. Konsenspositionen formuliert werden, um Grundlagen für politisch durchsetzbare Schwerpunkte und Maßnahmen zu entwickeln. Der Staat ist zunehmend auf das Mitwirken möglichst vieler Akteure aus allen gesellschaftlichen Hand-

Der Staat ist zunehmend auf das Mitwirken möglichst vieler Akteure aus allen gesellschaftlichen Handlungsfeldern angewiesen, da ihm inzwischen das Wissen und die Ressourcen fehlen, um die beschriebene Komplexität alleine zu bewältigen.

lungsfeldern angewiesen, da ihm inzwischen das Wissen und die Ressourcen fehlen, um die beschriebene Komplexität alleine zu bewältigen.

Eine partizipative Vorgehensweise birgt allerdings eine Fülle an Herausforderungen. Hierzu gehören zum Beispiel die Aktivierung und die – zu begründende – Auswahl der beteiligten Akteure sowie die häufig vorzufindende Dominanz partikularer Interessen bei Verbänden, Kulturakteuren oder Bürgern. Gleichfalls ist zu Beginn des Prozesses häufig nicht geklärt, wie mit den Ergebnissen aus Workshops, Befragungen und Diskussionsrunden umgegangen wird. Selbstredend werden hier viele Wünsche geäußert, die nicht allesamt erfüllt werden können. Da

Da Partizipation inzwischen zum guten Ton gehört, wird diese oftmals realisiert, ohne einen ernsthaften Umgang mit den Ergebnissen anzustreben bzw. diese auf ein realistisches Niveau hin zu qualifizieren.

Partizipation inzwischen zum guten Ton gehört, wird diese oftmals realisiert, ohne einen ernsthaften Umgang mit den Ergebnissen anzustreben bzw. diese

auf ein realistisches Niveau hin zu qualifizieren. Derartige »Scheinveranstaltungen« können zu erheblicher Frustration bei den Beteiligten führen.

Gleichfalls entsteht nicht selten der Eindruck, dass die mit Kultur befassten Verwalter und Politiker durch partizipative Kulturentwicklungsverfahren unangenehme Entscheidungen »delegieren« beziehungsweise verlagern wollen. Zugleich kann mitunter auch der Eindruck gewonnen werden, dass Bürger und Kulturschaffende zu viel Einfluss auf politische Entscheidungsverfahren nehmen (wollen). Dies hängt damit zusammen, dass Verfahren einer kooperativen Demokratie mitunter als Ersatz für die bisherigen demokratisch legitimierte Entscheidungs- und Beschlussfindungsverfahren verstanden werden – die »Spielregeln« folglich nicht vollends definiert oder vermittelt wurden. Das Gegenteil ist nämlich der Fall: Beteiligung und Kooperation sind kein Ersatz für, sondern bestenfalls eine sinnvolle Ergänzung der vorhandenen Government-Strukturen.

### **Aktuelle Themen und Fragestellungen im Rahmen von Kulturentwicklungsplanungen**

Für die dargestellte kulturpolitische Strategie, auf Partizipation, Verantwortungsteilung und Kooperation zu setzen, existiert ein politikwissenschaftliches Rahmenkonzept: Der bereits erwähnte Governance-Ansatz, welcher mit dem Erscheinen des Schlussberichts der Enquete-Kommission »Kultur in Deutschland« des Deutschen Bundestages im Jahr 2007 in die kulturpolitische Debatte eingeführt wurde, greift die genannten kooperativen Perspektiven auf. Ver-

stärkt wurde diese Perspektive wenig später in Oliver Scheytts Plädoyer für eine »aktivierende Kulturpolitik«. Das Konzept der aktivierenden Kulturpolitik setzt durch Anreizmechanismen und konzeptbasierte Beteiligungsverfahren auf die Stimulierung von Kooperationen, Abstimmungsverfahren, Koordination und Eigenverantwortung.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe an konkreten Frage- und Themenstellungen, die gegenwärtig in Kulturentwicklungsplanungen untersucht werden. Bislang existiert auch hierzu keine belastbare Übersicht. Deshalb sollen im Folgenden eine Systematisierung und exemplarische Themenfelder vorgestellt werden, die gegenwärtig in zahlreichen Kommunen und Bundesländern im Rahmen von Kulturentwicklungsplanungen untersucht werden. Grundsätzlich lassen sich dabei drei Untersuchungsfelder differenzieren:

1. kulturpolitische Kernfragen
2. Querschnittsthemen und -maßnahmen
3. sparten- und einrichtungsspezifische Fragestellungen.

(1) Kulturpolitische Kernfragen beziehen sich auf die Reflexion vorhandener Konzepte, Instrumente, Mechanismen und Wirkungsweisen. Diese Fragestellungen werden vor allem von folgenden Herausforderungen determiniert:

- den durch den demografischen und kulturellen Wandel begründeten Publikumsrückgang vor allem in den klassischen Einrichtungen der Hochkultur, die besonders stark durch die öffentliche Hand getragen/gefördert werden, und die offensichtlich immer noch vorhandene soziale Selektivität zahlreicher Kultureinrichtungen;
- das proportionale Ungleichgewicht von Kulturförderung für einzelne Sparten, bedingt durch historisch gewachsene Infrastrukturen, unterschiedliche Produktionserfordernisse und die beträchtliche Disparität zwischen freien und gebundenen Mitteln (Omnibusprinzip) sowie zwischen Mitteln für die »etablierte« und die freie Szene.

Allein diese beiden Punkte erzeugen legitimatorischen Druck, da diese zunehmend in Frage gestellt werden, und definieren grundsätzliche – aber in ihrer Bearbeitung äußerst diffizile und bislang häufig nicht gelöste – Untersuchungsfelder im Rahmen von Kulturentwicklungsplanungen:

- Grundlagen erarbeiten zur Einführung einer neuen Kulturförderrichtlinie basierend auf nachhaltigen/zeitgemäßen Kriterien (z. B. Verhältnis Angebot/Nachfrage, Kooperationsgebot, Vermittlungsaspekte, Innovationsförderung, Evaluation),
- Umbau der kulturellen Infrastruktur vorantreiben (wie können auch andere Akteure an der

vorhandenen Infrastruktur partizipieren?, Kooperationen/Fusionen, landesweite Theaterentwicklungsverfahren etc.),

- Umverteilungsfragen beantworten (Umlandfunktion von Kultureinrichtungen/Umlagefinanzierung, »Kulturförderabgaben« u.a.m.),
- Einführung eines konsequenten trisektoralen Blicks (Koordination, Abbau von Konkurrenz, gemeinsame Wirkungsfähigkeiten/Sichtbarkeit stärken etc.),
- Bildung kulturpolitischer Schwerpunkte (Bündelung der Mittel in bedarfsgerechte Entwicklungsfelder, Gießkannenprinzip abbauen u.a.m.),
- Verbesserung der Einkommenssituation, insbesondere der freischaffenden Künstlerinnen und Künstler,
- grundsätzliche gesellschaftspolitische Fragen (Verteilungsgerechtigkeit etc.),
- Einführung von Kulturbeiräten (Begleitung kulturpolitischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse durch ein permanentes Fachgremium).

(2) Auf Basis dieser grundsätzlichen Betrachtungsfelder werden zudem in einer Großzahl gegenwärtiger Planungsverfahren weitergehende Querschnittsthemen bearbeitet, die in der Regel für einen beachtlichen Teil der Kulturakteure aus dem öffentlichen, privat-gemeinnützigen und privat-kommerziellen Kulturbetrieb potenziell von Bedeutung sind wie die zuvor benannte kulturelle Bildung/Kulturvermittlung, der Kulturtourismus oder die Kulturwirtschaft.

Es wird sich zeigen müssen, wie erfolgreich Entscheidungen ausfallen können, wenn diese partizipativ ausgehandelt wurden.

(3) Die oben dargestellten Fragestellungen führen in der Regel im nächsten Schritt zur weitergehenden Betrachtung von einzelnen Sparten und Einrichtungen. Einerseits ergeben sich aus den genannten Querschnittsmaßnahmen und kulturpolitischen Grundsatzfragen konkrete Erfordernisse an die vorhandenen Kultureinrichtungen und -projekte. Andererseits werden im Rahmen von Kulturentwicklungsplanungen weitergehende Desiderate offengelegt. Hierzu zählen konkrete Finanzierungs-, Investitions- und Entwicklungsfragen. Im Mittelpunkt stehen hier selbstredend – als kostenintensivste Einrichtungen – die öffentlichen Theater, die – das ist die Kehrseite – nicht selten den Blick auf andere Einrichtungen, Initiativen und Projekte verstellen. Häufig folgen Fragen bezüglich der Entwicklungserfordernisse von lokalen/regionalen Museumslandschaften. Allerdings ist festzuhalten, dass sich Kulturentwicklungsplanungen in der Regel mit der gesamtheitlichen Entwicklung einer Kulturlandschaft befassen und bei sparten-beziehungsweise einrichtungsspezifischen Fragen planerische

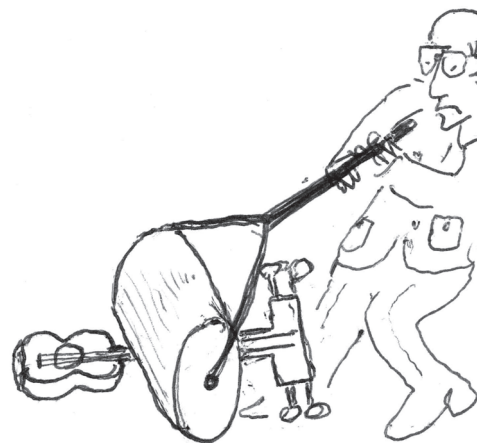
Grenzen erreicht werden, die nicht selten in spezifischen Folgegutachten vertieft werden.

#### Ausblick

Obwohl der mittel- bis langfristige Erfolg gegenwärtiger Kulturentwicklungsplanungsprozesse noch ungewiss ist, steht fest, dass die Kommunikation über die Herausforderungen und mögliche Antworten bereits vieles in Bewegung

bringt. Kulturentwicklungsplanungen tragen in diesem Kontext dazu bei, ein umfassendes Bild der gegenwärtigen Problematiken zu zeichnen. Zugleich können sie Möglichkeitsräume für neue Entwicklungen im Kulturbereich aufzeigen. So gesehen kann Kulturentwicklungsplanung auch als Gradmesser über die Wirkungsweisen vorliegender kulturpolitischer sowie kulturmanagerialer Ansätze und Instrumente verstanden werden – quasi als reflektierender Prozess. Es wird bestenfalls theoretisch und zugleich praxisnah aufgezeigt, wo aktuelle Bedarfe liegen und welche Ansätze der Kulturpolitik und des Kulturmanagements überholt beziehungsweise reformbedürftig sind.

Ob Kulturentwicklungsplanung indes ein Instrument zeitgemäßer Kulturpolitik darstellt oder einen überladenen Hoffnungsträger, wird sich zunehmend daran offenbaren, wie weitreichend und präzise entsprechende Ziele und Maßnahmen in den kommenden Jahren greifen bzw. umgesetzt werden. Dabei wird sich auch zeigen müssen, wie erfolgreich Entscheidungen ausfallen können, wenn diese partizipativ ausgehandelt wurden. Es bleibt zu vermuten, dass je nach Sachlage und Umfeld in vermehrt verschiedenartige Modi von Kulturentwicklungsplanungsansätzen zur Anwendung kommen. Diese werden von umfangreichen Papieren bis hin zu schlanken Strategiekonzepten reichen, die nach Bedarfslage womöglich in kurzen Abständen fortgeschrieben werden können. Gleichfalls sind je nach Erforderlichkeiten heterogene Auslegungen des Verhältnisses von Government und Governance zu erwarten.



KULTUR-  
PLANIERUNG

Bei dem Text handelt es sich um eine gekürzte Fassung des Beitrags aus dem *Jahrbuch für Kulturpolitik 2013*. Thema: Kulturpolitik und Planung.