

## **Die aktuellen Rahmenbedingungen kommunaler Kulturpolitik und ihre Auswirkungen auf die Kommunikationsbeziehungen der Akteure**

**Reinhart Richter, Kulturberater, Osnabrück**

In den letzten 10 Jahren haben sich die gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, auf deren Grundlage die an Kulturpolitik Interessierten oder von ihr Betroffenen kommunizieren, stark verändert. Diese veränderten Rahmenbedingungen führen dazu, dass Kommunikationsprozesse anders als in den vergangenen Jahrzehnten gewohnt verlaufen – ungewohnt, teilweise schwieriger, teilweise aber auch einfacher.

Wenn Beteiligte an diesen Kommunikationsprozessen sich dieser veränderten Rahmenbedingungen nicht oder nur teilweise bewusst sind, entstehen Irritationen, Missdeutungen und Konflikte – vermeidbare Konflikte teilweise. Dabei werden durch unterschiedliche Ausgangslagen und Einschätzungen gemeinsame Interessenlagen nicht erkannt.

Ein seit langem bestehendes Defizit – die mangelnde systematische kulturpolitische Zukunftsorientierung in vielen Kommunen und Ländern ist in dieser veränderten Kommunikationssituation ein besonderes Problem, weil die Kommunikation einfacher wäre, wenn sie sich auf klare

kulturpolitische Zukunftsorientierungen, die gesetzt sind oder gemeinsam erarbeitet wurden, beziehen kann. Ein solcher gemeinsamer Zielbezug bietet die Chance und Notwendigkeit, die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für Entscheidungsverhalten und Entscheidungen zu klären.

## **Die veränderten Rahmenbedingungen**

Welche Rahmenbedingungen haben sich geändert?

## **Die strukturelle Krise der öffentliche Haushalte**

Die Akteurinnen und Akteure der kulturpolitischen Kommunikation waren in der Vergangenheit daran gewöhnt, dass es die "sieben fetten und die sieben mageren Jahre" gab, und dass die fetten Jahre immer ein bisschen fetter waren als die vorhergehenden. Aus dieser Erfahrung und Zuversicht entstand eine Wachstumserwartung, die grundsätzlich dazu führte, dass alles Nachdenken über Entwicklung von Kulturpolitik immer auch ein Nachdenken über Zuwächse war.

Seit Anfang der 90er Jahre ist vielen Beteiligten in Politik und Verwaltung klar geworden, dass wir es mit einer strukturellen Krise der öffentlichen Haushalte zu tun haben, die, wenn sich das Steuersystem nicht grundsätzlich verändert, dauerhaft dazu führt, dass weniger Geld in den öffentlichen Kassen verfügbar ist. Diese dauerhafte Krise wird zusätzlich zwar überlagert

durch zyklische Krisen, aber bestimmend sind die Auswirkungen der strukturellen Krise.

Die schrumpfende Zahl von Lohnsteuerzahlern und das schrumpfende Volumen an Lohnsteuern wird nicht kompensiert durch ein Anwachsen der Einkommensteuer- und der Körperschaftsteuerzahlungen, obwohl zu vermuten wäre – und die Ergebnisse sind erkennbar – dass der Trend zur zunehmenden Produktivität in der Waren- und Dienstleistungsproduktion mit geringerem Einsatz menschlicher Arbeitskraft die Gewinnsituationen der Unternehmen und der Unternehmer steigert.

Wenn also dauerhaft weniger Geld in den öffentlichen Kassen verfügbar ist, muss überlegt werden, wie es gelingen kann, Kosten zu reduzieren, Einnahmen zu erhöhen, Leistungen einzuschränken, Leistungen zu verändern.

Der wichtigste Schritt ist die Senkung der Kosten durch Verbesserung von Qualität, Optimierung der Arbeitsprozesse, Abbau von formalen und funktionalen Hierarchien. Damit kann ein Teil, aber auch nur ein Teil der Krise der öffentlichen Haushalte aufgefangen werden. Die Verwaltungsreform ist dort, wo sie richtig praktiziert wird, auf gutem Wege, Haushaltskonsolidierungseffekte durch Kosteneinsparung ohne Leistungseinschränkung zu erreichen.

Im Verwaltungsreformprozess hat sich gezeigt, dass viele Kultureinrichtungen und Kulturverwaltungen – obwohl sie in der Vergangenheit früher und häufiger gelernt haben und

gezwungen waren, ökonomisch zu denken und ökonomische Risiken einzugehen, noch erhebliche Managementdefizite haben. Es muß gemeinsames Interesse aller an der kulturpolitischen Kommunikation Beteiligten sein, diese Managementdefizite so schnell wie möglich zu beseitigen, um nichtnotwendige Leistungseinschränkungen oder Preissteigerungen zu vermeiden.

## **Probleme bei der Einführung der neuen Steuerung im Kulturbereich**

**Mangelhafte Informationslage**

**Gegenseitiges Misstrauen**

**Angst durch Transparenz der eigenen Arbeit Nachteile zu erleiden**

**Fehlende oder ungeeignete Software**

**Arbeitsbelastung der Implementation**

**Fehlende analytische Fähigkeiten zur Nutzung qualifizierter Informationen**

**Informationsüberflutung**

**Glaubwürdigkeitsverlust durch Nichtnutzung oder mangelhafter Nutzung der Controllinginformationen durch obere Führungsebene und die politische Ebene**

## **Welche Wirkungen können durch die neue Steuerung in den Kultureinrichtungen entstehen?**

**Stringente Entwicklung durch Zielklarheit**

**Kontinuierliche Kunden- und Serviceorientierung**

**Corporate Identity durch gemeinsame Zielentwicklung**

**Bestandssicherung durch Erschließung neuer Zielgruppen, neuer Angebote, durch verbesserte Öffentlichkeitsarbeit, durch verbesserten Service**

**Kontinuierliche Informationssicherheit durch zeitnahes Controlling**

**Kostenklarheit**

**Einheitliche, kontinuierlich und verlässliche Informationsgrundlage für die Kommunikation mit Zuschussgebern und Politik**

**Verlässliche Finanzplanung**

**Systematische Qualitätsentwicklung**

Je nach den Fähigkeiten und der persönlichen Konstitution der Führungskräfte in den Kultureinrichtungen, die von diesen Veränderungen und Einsichten betroffen sind, wird das berechnete Einfordern zur Beseitigung solcher Defizite manchmal bewusst oder unbewusst als Angriff auf die kulturellen Inhalte kommuniziert.

Aber auch Einrichtungen ohne Managementdefizite sind von dieser Diskussion betroffen. Mangels geeigneter Informationsgrundlagen wird von Politik und Verwaltungsführung auch bei ihnen vermutet, dass durch Verbesserung des Managements Kostensenkungs- oder Erlössteigerungspotentiale erschlossen werden können. Es trifft "Gerechte" und "Säumige" gleichermaßen.

Ein weiterer notwendiger Schritt, der von den meisten Kultureinrichtungen bereits beschritten wurde, ist die Prüfung, wie weit zielverträgliche Erlösoptimierungen möglich sind. Zielverträgliche Erlösoptimierung meint, dass Besuchergruppen, die über ein gutes Einkommen verfügen, z. B. höhere Eintrittspreise zahlen können als einkommensschwächere Zielgruppen, die nach den kulturpolitischen Zielsetzungen auch erreicht werden sollen.

Die Erlösoptimierung ist auch möglich durch zusätzliche Dienstleistungs- und Serviceangebote und durch eine Ausdifferenzierung der Kulturangebote für unterschiedliche ökonomische Voraussetzungen.

Die Einführung von Bibliotheksgebühren ist ein gutes Beispiel, wie undifferenziert diese kulturpolitische Diskussion häufig geführt wird. Inzwischen hat sich gezeigt, dass eine vernünftige Gebührenpolitik durchaus auch kulturpolitisch und familienpolitisch akzeptabel ist. Mehreinnahmen ermöglichen häufig einen besseren Bestandsaufbau. Die Qualität des Bibliotheksangebots, des Services und der Bibliotheksräume hat einen viel größeren Einfluß auf die Bibliotheksnutzung als die Einführung von Gebühren.

Auch im Bereich der zielverträglichen Erlösoptimierungen ist es bei kulturpolitischer Kommunikation notwendig, aufgrund klarer Ziele und Prioritäten das Geflecht unterschiedlicher Motivationslagen und Interessenlagen für die Kommunikation zu klären.

Mit Kostenreduzierungen und mit Erlösoptimierungen lassen sich jedoch die Probleme der öffentlichen Haushalte allein nicht lösen. Sie können nur einen Beitrag dazu liefern. Daher wird die Diskussion zwangsläufig auch über Leistungseinschränkungen, Leistungsveränderungen und die Privatisierung von Leistungen geführt.

Dieses Feld ist das Feld eigentlicher Brisanz kulturpolitischer Auseinandersetzungen. Die Diskussion kann nicht isoliert für die Kulturhaushalte geführt werden, sondern erfordert die Notwendigkeit, eine gesellschaftspolitische Diskussion zu führen, in der geklärt werden muß, nach welchen Zielvorstellungen sich die Gesellschaft entwickeln soll, wo Prioritäten für öffentliches Handeln zu setzen sind und wo die

unvermeidbaren Einsparpotentiale im öffentlichen Haushalt erreicht werden sollen.

Dies bedeutet, dass der Begriff "Zukunftsinvestition" diskutiert ggf. neu definiert werden muß, bedeutet, dass möglicherweise Haushaltsschwerpunkte verändert werden müssen, mit Konflikten wie z.B. "Erhalt der Kulturlandschaft" versus "Bau eines Teilstückes einer Stadtautobahn" oder "Reduzierung von Standards und Ausbauvorhaben im Straßenbau".

Da, wo die gesellschaftliche und finanzielle Bewertung der Kulturpolitik nicht in einem gesamtgesellschaftspolitischen Diskussionsprozess stattfindet, entsteht die Gefahr, dass auf dem Schlachtfeld, wo um die Neubewertung schrumpfender Budgets gekämpft wird, die falschen Truppen – nämlich z.B. die Kulturpolitikerinnen und Kulturpolitiker und die Kulturverwaltung bekämpft werden – während der "Feind" eigentlich woanders steht.

Hilmar Hoffmann beklagt, dass es heute keine Kulturdezernenten mehr gäbe, die für die Kultur kämpfen. Auch dies ist eine Folge der Verwaltungs- und Politikreform. Frühere Kulturdezernenten sind heute z. B. auch Sozialdezernenten oder als Generalisten Mitglieder des Verwaltungsvorstandes einer Stadtverwaltung. Neue Fachbereichsleiterinnen und -leiter haben sich noch nicht politisch und öffentlich so etabliert, dass sie den kulturpolitischen Kampf wirksam führen können.

Je weniger die Gesamtsituation erkannt und analysiert wird, je weniger vernetzt sie betrachtet wird, desto eher geraten solche



kulturpolitischen Auseinandersetzungen zu unproduktiven Schlachten, die weder für die Entwicklung der Kulturpolitik noch für den gesellschaftspolitischen Fortschritt von Vorteil sind.

Es ist in den kulturpolitischen **und** gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen wichtig, die Informationsqualität und die vernetzte Sicht zu fördern, interessen geleitete Wahrnehmungen, die mit dem Mantel kulturpolitischer Argumente verbrämt werden, zu erkennen und in dieser Auseinandersetzung eine Diskurskultur zu entwickeln, die durch Bereitschaft zum Zuhören, durch das Bemühen um eine möglichst gute Information und Entwicklung von Sachverstand geprägt ist.

Durch die Bereitschaft, interessen geleitete Wahrnehmung und Sichten einzuschränken und aus gesamtgesellschaftlicher Verantwortung vernetzt im Sinne gemeinsamer Zukunftsorientierungen und Prioritäten zu kommunizieren, werden die für die Zukunft tragfähigen Lösungen entwickelt.

Die Pilotdiskurse zur Staatsmodernisierung, die die niedersächsische Staatskanzlei in Zusammenarbeit mit zwei Landkreisen und der Stadt Osnabrück durchgeführt hat und an denen ich mitgewirkt habe, sind ein gutes Beispiel dafür, wie eine solche neue gesellschaftspolitische Kommunikationskultur entstehen kann.

## **Kommerzielle Kulturangebote**

Im Bereich der Kulturangebote, die traditionell vorwiegend in öffentlicher Trägerschaft realisiert wurden, entwickelt sich zunehmend ein Angebot kommerzieller Kulturangebote, von dem ein Teil hohe qualitative Standards vergleichbar guten öffentlich getragenen Kulturangeboten erreicht. Diese kommerziellen Kulturangebote sind häufig spezialisiert oder entstehen in Angebotsnischen, die die öffentlich getragenen Kultureinrichtungen bisher vernachlässigt haben.

Diese kommerziellen Kulturangebote finden teilweise hohe Akzeptanz und werden häufig ohne öffentliche Zuschüsse erfolgreich durchgeführt. Dies fördert die Erwartung und Bereitschaft von Politikerinnen und Politikern darüber nachzudenken, ob alle bisher durch öffentliche Träger veranstalteten Kulturangebote auch weiter in öffentlicher Trägerschaft durchgeführt werden müssen, und ob nicht eine Entlastung der öffentlichen Kulturhaushalte durch Privatisierung zu erreichen ist.

## **Verwaltungs- und Politikreform**

Ich habe bereits die Bemühungen von Kommunen und Ländern um eine Verwaltungs- und Politikreform und ihre Wirkungen angesprochen. Dies ist ein notwendiger Prozeß, an dem viele

Hundert Kommunen und andere öffentliche Verwaltungen beteiligt sind.

Die Verwaltungs- und Politikreform bietet die Chance, durch Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente die Informationsqualität für die kulturpolitische Steuerung, die Steuerung von Kultureinrichtungen erheblich zu verbessern und oben beschriebene Wirkungen durch Kostenreduzierung, Qualitätsentwicklung und Erlösoptimierung zu erreichen.

Diese Prozesse sind gekennzeichnet durch eine Veränderung von Steuerung und Entscheidung im Sinne einer verbesserten strategischen und operativen Steuerung über Zielvereinbarungen und Kontrakte, eine - allerdings noch wenig spürbare- Verbesserung der strategischen Steuerung durch Führungsspitzen und Politik und durch eine Veränderung von Organisationsstrukturen und Hierarchien.

Die Einbeziehung von freien Kulturinstitutionen, die öffentliche Zuschüsse erhalten, in die Verwaltungsreform durch das Kontraktmanagement ist mittelfristig zu erwarten, wenn die Höhe der Zuschüsse politisch steuerungsrelevant ist.

Grundprinzip dieser Verwaltungs- und Politikreform ist eine veränderte Aufgabenteilung zwischen Politik und Verwaltung, bei der idealtypisch die Politik sich um die strategischen Aufgaben – was wollen wir erreichen – kümmert und den Verwaltungen Spielraum gibt in der Frage, wie sie das, was die Politik erreichen will, verwirklichen wollen.

Diese neue Aufgabenteilung ist ein schwieriger Weg, der erst ansatzweise begangen wird. Sie lässt sich idealtypisch sicherlich nicht verwirklichen, weil die Beschränkungen der Politik allein auf die strategische Steuerung viele gewohnte aber auch viele notwendige und sinnvolle Steuerungseingriffe im operativen Bereich kommunalen Handelns nicht mehr möglich machen würden.

Das Steuerungsselbstverständnis der Politikerinnen und Politiker - besonders auf der kommunalen Ebene - ist durch diese Entwicklung in mehrfacher Hinsicht verunsichert. Sie werden von ihren Wählerinnen und Wählern in der Regel nicht wegen ihrer strategischen Entscheidungen, sondern wegen ihrer operativen Entscheidungen und Beeinflussungsvermutungen gewählt. Einer Reduzierung ihrer politischen Steuerung im operativen Bereich führt dazu, dass ihre Kommunikationsbasis mit den Bürgerinnen und Bürgern und auch ihr Selbstverständnis der politischen Steuerung sich stark verändern muß.

Erschwerend kommt hinzu, dass die strategische Steuerung für viele Führungskräfte in der Verwaltung aber auch für Politikerinnen und Politiker ein Feld ist, in dem es keine ausreichende Erfahrung und viele Defizite gibt.

Es ist ein gemeinsamer Lernprozess zwischen Politik und Verwaltung aber auch zwischen den anderen Akteuren in der Kulturpolitik nötig, um zu klären, wie weit sich Politik aus dem operativen Steuerungsgeschäft zurückziehen kann und will und inwieweit Verwaltung dieses entstehende Steuerungsvakuum

alleine oder in Kommunikation mit den anderen Akteuren und Betroffenen kulturpolitischer Diskussionen und Entscheidungsprozesse nutzt.

Die Folgen der Verwaltungs- und Politikreform sind jedoch nicht die einzigen die zu einer Verunsicherung der Politikerinnen und Politiker beitragen. Der immer deutlicher zu Tage tretende Glaubwürdigkeitsverlust von Politik, von dem in den Finanz- und Glaubwürdigkeitsskandalen in der letzten Zeit nur ein Teil sichtbar wird, beeinflusst auch die Kommunikationssituation der kulturpolitischen Akteure.

Nach meiner Einschätzung ist dieser politische Glaubwürdigkeitsverlust jedoch nicht so sehr ein Problem des Finanzgebarens der Parteien oder eines schleichenden Verlustes für die Sensibilität im Umgang mit Begünstigungen, sondern in ihrem Kern ein Kommunikationsproblem. Zunehmend wird die Redlichkeit und Glaubwürdigkeit politischer Kommunikation in Zweifel gezogen. Es wird zunehmend nicht redlich zur Sache kommuniziert, sondern politisch-taktisch mit einer fatalen Wirkung für unsere Gesellschaft.

Wenn es also auf dieser Tagung auch darum geht, über eine bessere Form der kulturpolitischen Kommunikation der Akteure zu sprechen, muß das allgemeine Ziel einer solchen Kommunikation die Offenheit und Redlichkeit und der Verzicht auf taktisch-politische Kommunikation sein.

Es ist ohnehin erstaunlich, wie wenig Politik die Unwirksamkeit ihrer taktisch-politischen Kommunikation erkennt.

## **Entwicklungstendenzen zur Bürgergesellschaft**

Ein weiteres Element der Verunsicherung sind die Auswirkungen, die die Entwicklung unserer Gesellschaft zur Bürgergesellschaft mit sich bringt. Die Bürgerinnen und Bürger erheben zunehmend den Anspruch an Entscheidungen und auch an der Durchführung von Entscheidungen beteiligt zu werden. Es zeichnen sich Entwicklungen zu einer neuen Form von bürgerlichem Selbstverständnis, Selbstbewusstsein und einer veränderten Rollenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft ab.

Dies muß zwangsläufig zu einer veränderten und reduzierten Rolle von Politik in der gesellschaftlichen Entwicklung führen. Eine Tendenz, die durch den Glaubwürdigkeitsverlust von Politik verstärkt werden wird.

# **Entwicklungstendenzen zur Bürgergesellschaft**

## **Ausgangslage**

- Verändertes Verständnis über die Aufgabenverteilung von Staat und Gesellschaft
- Neue Aufgaben aus veränderten gesellschaftlichen und ökologischen Rahmenbedingungen
- Mitgestaltungswille und Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger an öffentlichen Entscheidungen und Aufgaben und wachsende Bereitschaft bei Verwaltung und Politik, Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen
- Veränderte Motive und Bereitschaft für das neue Ehrenamt

## **Neue Wege zur Bürgerkommune**

- Der Bürger als Kunde
- Der Bürger als Berater und politischer Auftraggeber
- Der Bürger als Mitgestalter des Gemeinwesens

## **Kommunikationsgesellschaft**

Durch die Entwicklung der neuen Kommunikationsmedien und -techniken findet eine rasante Veränderung unserer Gesellschaft statt. Sie ist besonders an den Jugendlichen zu erkennen, bei denen ein fast hypertrophes Kommunikations- und Informationsbedürfnis entsteht.

Die Selbstverständlichkeit, mit der Kinder und Jugendliche mit diesen neuen Medien umgehen, die preiswerte Verknüpfungsmöglichkeit von Fernsehen und Internet, die Internetkommunikation auch ohne PC möglich macht, wird neue Möglichkeiten und Maßstäbe auch für die Kommunikation und für die Beteiligung an Entscheidungen bei den kulturpolitischen Akteuren setzen. Darin besteht die Chance, das Informationsniveau und die Qualität über kulturelle und gesellschaftliche Sachverhalte, die Grundlage für eine kulturpolitische Kommunikation zwischen den Akteuren sind, erheblich zu verbessern, einen komplexen Erfahrungsaustausch zu ermöglichen und neue Formen der kulturpolitischen Kommunikation zu entwickeln.

Durch die generativen Veränderungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung wird möglicherweise ein generatives Kommunikationsvakuum entstehen, zwischen denjenigen, die sich der neuen Medien bedienen können, und denjenigen, die aufgrund von Alter und Neigung keinen Zugang dazu finden können oder möchten.



Wenn nicht in ähnlichem Maße wie sich die generative Zusammensetzung der Bevölkerung verändert auch eine Veränderung in der generativen Zusammensetzung der Politikerinnen und Politiker erfolgt, kann eine schwer zu überwindende Kommunikationsbarriere entstehen.

Künstlerinnen und Künstler, die sich in den Welten der neuen Medien wie auch in den traditionellen Gestaltungsformen von Kunst betätigen, können Brückenschlägerinnen und Brückenschläger werden.

### **Multikulturelle Veränderungen der Gesellschaft**

Durch unterschiedliche Familienvorstellungen (Kinderzahlen) von Migranten und Nichtmigranten wird sich der Anteil der Migranten und ihrer Nachkommen in der Bevölkerung stark erhöhen. Die kulturpolitischen Belange der Migranten sind in der kulturpolitischen Diskussion stark unterentwickelt. Hier besteht die Notwendigkeit, neue kulturpolitische Akteure aus der Gruppe der Migranten zu gewinnen und zu entwickeln, um die Migrantenkulturen und die neuen Kulturen, die sich durch nachwachsende Generationen der Kinder und Jugendlichen aus Migrantenfamilien entwickeln, in der kulturpolitischen Kommunikation berücksichtigen zu können. Dieses scheint eine zwangsläufige Notwendigkeit unserer multikulturellen gesellschaftlichen Entwicklungen zu sein.