

Duisburger Volkswirtschaftliche Schriften

Band 35

Kulturfinanzen

**Ein volkswirtschaftlicher Beitrag zur Reform
der öffentlichen Museen und Theater
in Deutschland**

Von

Gregor van der Beek



Duncker & Humblot · Berlin

Gregor van der Beek · Kulturfinanzen

Duisburger Volkswirtschaftliche Schriften



Herausgeber:

Prof. Dr. Manfred Tietzel (geschäftsführend)
Prof. Dr. Dieter Cassel · Prof. Dr. Helmut Cox
Prof. Dr. Günter Heiduk · Prof. Dr. Ullrich Heilemann
Prof. Dr. Carsten Herrmann-Pillath · Prof. Dr. Dietmar Kath †
Prof. Dr. Werner Pascha · Prof. Dr. Hans-Joachim Paffenholz
Prof. Dr. Josef Schira · Prof. Dr. Klaus Tiepelmann

Band 35

Kulturfinanzen

Ein volkswirtschaftlicher Beitrag zur Reform
der öffentlichen Museen und Theater
in Deutschland

Von

Gregor van der Beek



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Beek, Gregor van der:

Kulturfinanzen : ein volkswirtschaftlicher Beitrag zur Reform
der öffentlichen Museen und Theater in Deutschland /

Gregor van der Beek. – Berlin : Duncker und Humblot, 2002

(Duisburger volkswirtschaftliche Schriften ; Bd. 35)

Zugl.: Duisburg, Univ., Habil.-Schr., 1999

ISBN 3-428-10649-0

Alle Rechte vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0936-7020

ISBN 3-428-10649-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Geleitwort

Mit seiner Schrift „Öffentliche Ausgaben für Kultur“ stellt Gregor van der Beek eine Analyse des Kulturbetriebs, insbesondere von Theatern und Museen, der Öffentlichkeit vor. Dieser war bisher nur selten Gegenstand ökonomisch-finanzwissenschaftlicher Untersuchungen. Das ist um so erstaunlicher, als seit Jahren eine öffentliche Diskussion über das Für und Wider der Theater- und Museumsfinanzierung aus öffentlichen Haushalten hin und her wogt. Politiker und Kulturschaffende glaubten wohl überwiegend, ohne fundierte ökonomische Überlegungen auszukommen. Wenn van der Beek mit seiner ökonomischen Expertise erreichen könnte, daß sich die Diskutanten in Zukunft auch fundierter ökonomischer Argumente bedienen, wäre sicher viel gewonnen.

Der Autor selbst hat „die vorliegende Untersuchung in der Hoffnung verfaßt, daß ihre Lektüre auch für solche Kulturschaffenden und Kulturinteressierten, die sich normalerweise nicht mit Volkswirtschaftslehre befassen, zugänglich ist“. Ohne dabei die Komplexität der ökonomischen Argumente zu übertünchen, die für die Fachdiskussion auf hohem Niveau erforderlich ist, stellt sich der Autor damit einer zusätzlichen Herausforderung.

Gregor van der Beek nennt drei Gründe, warum die Debatte um die Zukunft der Museums- und Theaterlandschaft in Deutschland zwingend auch volkswirtschaftlicher Betrachtung bedarf: Einmal ist es der hohe Anteil öffentlicher Mittel, die hier gebunden werden, aber auch die Erfahrung, daß durch ökonomisches Denken neue Einsichten in den Ablauf und die Ergebnisse des Kulturbetriebs gewonnen werden können. Darüber hinaus geht es darum, wohl nur scheinbare Widersprüche zwischen den kulturellen Ansprüchen und den ökonomischen Denkweisen zu überwinden, die in den heftigen jüngeren Debatten über eine (oft nur vermeintliche) Kürzung der Kulturetats für Theater und Museen zum Ausdruck kommen.

So will die Untersuchung auch die Argumente von Nichtökonomern in einen breiteren volkswirtschaftlichen Zusammenhang stellen und außer Finanzierungsaspekten auch die „institutionelle Verfaßtheit“ des Kulturbetriebs analysieren.

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung entstand im Rahmen meiner Habilitation zur Erlangung der Venia Legendi in Volkswirtschaftslehre am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Gerhard-Mercator Universität Duisburg und wurde im Frühsommer 1999 abgeschlossen. Ohne die langjährige Ermutigung und Unterstützung meines akademischen Lehrers, Herrn Prof. Dr. Klaus Tiepelmann, wäre diese institutionell und politökonomisch orientierte Betrachtung des deutschen Kulturbetriebs niemals zustande gekommen. Mit einer Mischung aus Spaß, harter Arbeit und kritischem Diskurs verstand er es, an seinem finanzwissenschaftlichen Lehrstuhl immer eine für „freie Geister“ intellektuell und persönlich stimulierende Atmosphäre zu schaffen. Zu diesem besonderen Arbeitsklima trug aber nicht nur „Der Chef“ bei, sondern auch sein Fiwi-Team: hier seien Frau H. Kegler und besonders meine Lehrstuhlkollegen und engen Freunde Dr. G. Dick und Dr. D. Zukunft genannt, aber auch die in ihrer großen Mehrzahl brillianten Studierenden im Schwerpunkt Öffentliche Finanzwirtschaft, stellvertretend für viele seien genannt: S. Frick, G. Gwocs', F. Hüniger, G. Hutter, M. Jacobs und S. Ünver. Mein erster Dank gilt daher Herrn Tiepelmann und seiner Crew.

Über den Tiepelmann-Lehrstuhl hinaus danke ich in Duisburg allen, die an meinem Habilitationsverfahren teilgenommen haben, insbesondere Herrn Prof. Dr. H. Cox sei für die Erstellung des Zweitgutachtens gedankt. Einige frühere Kollegen, besonders Dr. K. van der Beek, Dipl. Vw. C. Gwocs', Dr. C. Müller und Dr. G. Trilling, haben mich in ihrer jeweils eigenen Art unterstützt, auch ihnen sei herzlich gedankt.

In Köln gilt mein besonderer Dank für die Übernahme des externen Gutachtens Herrn Prof. Dr. K. Mackscheidt, der mich schon während meiner Kölner Zeit mit seiner einzigartigen Art zu lehren tief beeindruckt und geprägt hat. In Leipzig danke ich Dr. A. Birke für hilfreiche Kommentare.

Für mein Fortkommen nach der Habilitation habe ich vor allem einigen Freunden und Kollegen an der University of Illinois at Urbana-Champaign zu danken: zuerst Prof. Dr. L. Neal, aber auch Prof. Dr. L. Alston, Prof. Dr. R. Arnould, Prof. Dr. W. Baer, Prof. Dr. G. Deltas und Prof. Dr. F. Gottheil. Ihre Unterstützung und ihr Vertrauen in meine Fähigkeiten haben mich ermutigt und ein Stück vorangebracht. Von ihnen habe ich viel über das internationale Geschäft in Akademia gelernt, ihnen sei Dank dafür.

Der mir Punkt dieses Vorworts steht noch aus, er richtet sich an meine Familie: Hier ist einerseits meinen Eltern Josefine und Josef van der Beek zu danken, die mir den Weg in die Universität ebneten. Mein tiefer Respekt und Dank gilt jedoch meiner engeren Familie: Ohne die intellektuelle und emotionale Hilfe meiner Frau Kornelia wäre mein Leben ärmer und ein Zuendebringen dieser Arbeit unmöglich gewesen. Ich hoffe mein Sohn Nathanael wird als Erwachsener mehr Verständnis für das vorliegende Projekt haben, welches er bis heute nur mit den Worten kommentiert: „Sitzt Papa schon wieder am Computer?“

Champaign, Illinois / USA im Juli 2001

Gregor van der Beek

Inhaltsübersicht

A. Einleitung

Zur Rolle einer volkswirtschaftlichen Betrachtung in der Debatte um die Zukunft der Museums- und Theaterlandschaft in Deutschland.....	21
--	----

B. Deskriptiver Versuch

Wer stellt was für wen wie und wo bereit? Die Theater- und Museumslandschaft in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der finanzpolitischen Rolle des Staates.....	26
--	----

C. Normativer Versuch

Pro und Kontra staatliches Engagement im Kulturbereich aus ökonomischer und außerökonomischer Sicht – Eine normative Analyse.....	59
---	----

D. Positiv-wirkungsanalytischer Versuch

Die Performance des Museums- und Theaterbetriebs in verschiedenen institutionellen Arrangements – Szenarien der Willensbildung, Entscheidung und Produktion von Kulturgütern in positiv-politökonomischer Formulierung.....	107
---	-----

E. Pragmatisch-reformorientierter Versuch

Die Vor- und Nachteile verschiedener Reformoptionen für die Museums- und Theaterlandschaft in Deutschland.....	196
--	-----

F. Zusammenfassung und Ausblick

... und sehn betroffen	
Den Vorhang zu und alle Fragen offen?.....	231
Literaturverzeichnis	236
Personenregister	250
Sachwortregister	254

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung

Zur Rolle einer volkswirtschaftlichen Betrachtung in der Debatte um die Zukunft der Museums- und Theaterlandschaft in Deutschland.....	21
--	----

B. Deskriptiver Versuch

Wer stellt was für wen wie und wo bereit? Die Theater- und Museumslandschaft in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der finanzpolitischen Rolle des Staates.....	26
I. Die gewachsenen institutionellen Arrangements des Kulturbetriebs – Wirtschaftshistorische Skizzen zur Theater- und Museumslandschaft in Deutschland.....	26
II. Eine Skizze der rechtlichen Grundlagen staatlicher Kulturfinanzierung und -trägerschaft in Deutschland.....	29
III. Einige Probleme bei der Erfassung des öffentlichen Engagements im Kulturbereich.....	31
1. Kulturfinanzierung und Produktion auf verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen – Eine Typologie der Kulturträgerschaft zwischen Privatheit und Staatlichkeit.....	31
2. Unterschiede in den bei der Analyse der Kulturfinanzierung verwendeten Kulturbegriffen – Zum Abgrenzungsproblem bei den öffentlichen Kulturausgaben.....	33
IV. Theater- und Museumsfinanzierung durch die verschiedenen staatlichen Ebenen.....	39
1. Kaum Theater- und Museumsfinanzierung durch die EU.....	41
2. Vereinigungsbedingt vorübergehende Theater- und Museumsförderung durch den Bund.....	42
3. Die wichtige Rolle der Länder bei der Theater- und Museumsförderung.....	43
4. Die Hauptverantwortung für die Theater- und Museumsförderung bei den Kommunen.....	45

V.	Die strukturelle, wirtschaftliche und fiskalische Entwicklung der öffentlichen Theater- und Museumslandschaft in Deutschland.....	48
1.	Angebotsseitige, nachfrageseitige und strukturelle Entwicklungen der öffentlichen Theater und Museen.....	49
a)	Zur Lage der öffentlichen Theater.....	49
b)	Zur Lage der öffentlichen Museen.....	51
c)	Zum Flächendeckungsgrad der Kulturinstitutionen.....	53
2.	Die finanzwirtschaftliche Entwicklung.....	53
VI.	Die „Krise“ der Theater- und Museumslandschaft im Lichte der Entwicklung der öffentlichen Kulturfinanzierung sowie der strukturellen und finanzwirtschaftlichen Entwicklung von Theatern und Museen.....	57

C. Normativer Versuch

	Pro und Kontra staatliches Engagement im Kulturbereich aus ökonomischer und außerökonomischer Sicht – Eine normative Analyse.....	59
I.	Die ökonomische Ausgangsvermutung: Primat des Marktes.....	59
II.	Ein außerökonomisches Mißverständnis – Kultur als nicht wirtschaftliches Gut.....	62
III.	Ökonomische Argumente für Staatsinterventionen und ihre Bedeutung für den Kunst- und Kulturbereich.....	64
1.	Produktionstechnische Begründungen für eine Staatsintervention in den Kulturbereich.....	64
a)	Baumols und Bowens klassisches Kostenkrankheitsargument.....	64
b)	Sinkende Durchschnittskosten als Begründung für staatliche Intervention in den Kulturbereich.....	68
2.	Öffentliche Gutsmerkmale und Externalitäten als Begründung für eine staatliche Intervention in den Kulturbereich.....	71
a)	Externer Erziehungs-, Kreativitäts- und Innovationswert von Kunst und Kultur.....	72
b)	Externer Options- und Existenzwert.....	73
c)	Der Vermächtniswert von Kunst und Kultur.....	75
d)	Externer Identitäts- und Prestigewert von Kunst und Kultur.....	76
e)	„Wirtschaftsförderungsexternalitäten“.....	77
3.	Begründungen mit Hilfe der Theorie meritatorischer Güter.....	80
a)	Meritatorische Güter als Mischgüter.....	81

b)	Meritorik als Phänomen der Umverteilung.....	83
c)	Meritorik als Phänomen verzerrter Präferenzen.....	83
4.	Kulturförderung aus distributionspolitischer Sicht.....	93
IV.	Anmerkungen aus ökonomischer Sicht zu einigen Argumenten von Kulturschaffenden für eine staatliche Bereitstellung von Kunst- und Kulturgütern.....	99
V.	Zusammenschau der normativen Argumente.....	105

D. Positiv-wirkungsanalytischer Versuch

	Die Performance des Museums- und Theaterbetriebs in verschiedenen institutionellen Arrangements – Szenarien der Willensbildung, Entscheidung und Produktion von Kulturgütern in positiv-politökonomischer Formulierung.....	107
I.	Die Dimensionen der Performance der Museums- und Theaterlandschaft – Die Entwicklung multipler ökonomischer Kriterien.....	108
1.	Paretianische Effizienz – Zur optimalen Allokation von Kulturgütern...	109
2.	Technische Effizienz – Zum Produktionsverfahren von Museen und Theatern.....	109
3.	Qualitative Effizienz – Die Qualitätsdimension von Theater- und Museumsgütern; zugleich ein kurzer Exkurs zur Behandlung von Qualität in der Volkswirtschaftslehre.....	110
a)	Die nur skizzenhafte Behandlung von Qualität als Kosten, Zahlungsbereitschaft und Nachfrage in der Kulturökonomik.....	111
b)	Die explizite Behandlung von Qualität in Teilbereichen der Standardökonomik.....	112
c)	Die zentrale Rolle von Qualität in der Institutionen- und speziell in der Informationsökonomik.....	115
d)	„Expertenqualität“.....	117
e)	Der in dieser Untersuchung zugrunde gelegte Qualitätsbegriff.....	118
4.	Die Verteilungsdimension – Die Inzidenz der Finanzierung und der Bereitstellung von Museen und Theatern durch die öffentliche Hand....	124
5.	Die fiskalische Dimension – Die Intensität der Ausgaben.....	126
6.	Zusammenschau: Ein multidimensionales Kriterienraster für die Szenarien (die institutionellen Arrangements).....	127
II.	Zwei einfache positiv-ökonomische Grundmodelle der Bereitstellung von Theater- und Museumsgütern als extreme Referenzpunkte: die reine Marktlösung (Szenario 1) und die reine Staatslösung (Szenario 2).....	128

1.	Das einfache Referenzmodell perfekter Markt: Theater- und Museumsgüter als private Güter gehandelt ausschließlich auf funktionierenden privaten Märkten (Szenario 1).....	128
a)	Akteure und Bausteine des einfachen Marktmodells.....	128
b)	Funktionsweise und Performance des einfachen Marktmodells....	130
2.	Das einfache Referenzmodell-Staat: Staatlicher Museums- und Theaterbetrieb in repräsentativen Demokratien (Szenario 2).....	132
a)	Die zweischrittige Funktionsweise des Modells mit einer intervenierenden Variablen.....	132
b)	Die Übersetzung des Konsumentenwillens auf die politischen Entscheidungsträger: das Medianwählermodell (Steuerungsprozess I).....	133
c)	Die Übersetzung des Entscheiderwillens auf die Produzenten: Ökonomische Bürokratiemodelle (Steuerungsprozess II).....	138
d)	Die Intervenierenden: Zur Rolle von Interessengruppen im politischen Willensbildungsprozeß über Museums- und Theaterbudgets.....	145
3.	Die Dimensionen der Performance eines staatlichen Museums- und Theaterbetriebs in der politökonomischen Standardmodellierung.....	147
a)	Allokative Effizienz.....	148
b)	Technische Effizienz.....	149
c)	Qualitative Effizienz.....	149
d)	Fiskalische Effekte.....	151
e)	Umverteilungseffekte.....	152
4.	Zusammenschau der Referenzszenarien.....	153
a)	Wo Ökonomen normalerweise stehen bleiben.....	153
b)	Adäquanz der Referenzszenarien zur Abbildung der Situation in Deutschland? – Wohl kaum – Es werden verschiedene Variationen von Nöten sein!.....	154
III.	Staatlicher Museums- und Theaterbetrieb bei Lockerung einiger Prämissen des ökonomischen Grundmodells der Wahlen und Parteien (Szenario 3).....	156
1.	Verschiedene Modifikationen des Medianwählermodells und ihre Implikationen für die Bereitstellung von Theater- und Museumsgütern.....	156

	2. Die Dimensionen der Performance bei den diskutierten Modifikationen des Medianwählermodells.....	161
IV.	Staatlicher Museums- und Theaterbetrieb unter Berücksichtigung föderaler Strukturen (Szenario 4).....	162
	1. Die Bereitstellung von Museums- und Theatergütern in einem föderalstaatlichen Grundmodell.....	163
	2. Die Dimensionen der Performance des Museums- und Theaterbetriebs im föderalstaatlichen Grundmodell.....	166
V.	Staatliche Museen und Theater im politischen System der direkten Demokratie (Szenario 5).....	167
	1. Die Bereitstellung von Museums- und Theatergütern in einem einfachen Grundmodell der direkten Demokratie.....	167
	2. Die Dimensionen der Performance des Theater- und Museumsbetriebs im politischen System der direkten Demokratie.....	170
	3. Zur Reichweite des Grundmodells der direkten Demokratie bei der Abbildung des kulturpolitischen Prozesses.....	171
VI.	Staatlicher Museums- und Theaterbetrieb bei einigen Modifikationen des ökonomischen Grundmodells der Bürokratie (Szenario 6).....	172
	1. Ein Modell mit relativierter Macht der Museen und Theater.....	173
	2. Die Dimensionen der Performance bei geringerer Macht der Produzenten.....	176
VII.	Staatlicher Museums- und Theaterbetrieb in einer Neuformulierung des ökonomischen Bürokratiemodells: Politiker und Bürokraten auf einem Monopsonmarkt (Szenario 7).....	176
	1. Die Marktstruktur und Marktmacht im Verhältnis von Museen bzw. Theatern und Politikern neu betrachtet.....	177
	2. Die Konstruktion des Monopsonmodells der Bürokratie.....	179
	3. Die Dimensionen der Performance des Monopsonmodells der Bürokratie.....	183
	a) Die Effizienzdimensionen: Allokation, Technik und Qualität im Monopsonmodell der Bürokratie.....	183
	b) Fiskalische Effekte und Umverteilungswirkungen.....	185
	c) Eine Zusammenschau: Die Dimensionen auf den Kopf gestellt....	185
VIII.	Eine rein private Theater- und Museumslandschaft bei Anerkennung von positiven Externalitäten (Szenario 8).....	187

1.	Ein Grundmodell der privaten Bereitstellung von Theater- und Museumsgütern mit positiven Externalitäten.....	187
2.	Die Dimensionen der Performance in einem Privatszenario mit Externalitäten.....	188
IX.	Eine intermediär-parafiskalische Kulturlandschaft: Funktionaler Föderalismus im Kulturbereich (Szenario 9).....	189
1.	Funktionale Kollektive für Theater- und Museumsgüter.....	190
2.	Die Dimensionen der Performance im intermediären Szenario des funktionalen Föderalismus.....	192
X.	Exkurs: Zur Rolle der „Kunstfreiheit“ in den Modellen dieses positiv-wirkungsanalytischen Versuchs.....	192

E. Pragmatisch-reformorientierter Versuch

	Die Vor- und Nachteile verschiedener Reformoptionen für die Museums- und Theaterlandschaft in Deutschland.....	196
I.	Maßnahmen zur Entstaatlichung des Theater- und Museumsbetriebs.....	197
1.	Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen einer Radikalkur: Zur Privatisierung des Museums- und Theaterbetriebs (Disney-World-Modell).....	197
2.	Chancen und Grenzen für eine parafiskalisch-intermediäre Theater- und Museumslandschaft (USA-Modell).....	203
3.	Die Reformoptionen der Entstaatlichung der Theater- und Museumslandschaft in der Zusammenschau.....	207
II.	Strukturelle Reformoptionen, die es bei einem öffentlich staatlichen Theater- und Museumsbetrieb belassen.....	207
1.	Zur Dezentralisierung der Produktionsebene bei Zentralisierung der Entscheidungsebene im Bereich von öffentlichen Theatern und Museen (Bayern-Modell).....	208
2.	Mehr Bürgereinfluß durch Direktdemokratisierung des öffentlichen Theater- und Museumsbetriebs (Schweiz-Modell).....	212
III.	Zu alternativen Finanzierungsoptionen im öffentlichen Theater- und Museumsbetrieb – Die begrenzten Möglichkeiten einer Abkehr von der Steuerfinanzierung.....	214
1.	Die zu vernachlässigende Rolle von „Fund Raising“, Spenden und Sponsoring als „fremde Einnahmen“.....	215
2.	Die Finanzierungsoption verstärkter Erlöse als „eigene Einnahmen“.....	217
IV.	Bemerkungen zur Durchsetzbarkeit der Reformoptionen.....	221

V. Auf der Suche nach einem geeigneten Reformmix – Ein Wegweiser durch die Reformoptionen für Theater und Museen in Deutschland..... 225

F. Zusammenfassung und Ausblick

... und sehr betroffen
Den Vorhang zu und alle Fragen offen?..... 230

Literaturverzeichnis..... 236

Personenregister..... 249

Sachwortregister..... 254

Abbildungsverzeichnis

Abbildung B-1:	Öffentliche Kulturausgaben 1989 nach verschiedenen Abgrenzungen.....	33
Abbildung B-2:	Strukturierungsansatz der verschiedenen Kulturbegriffe in der Kulturfinanzierung – Verschiedene Kulturbegriffe in der Kulturfinanzierung.....	34
Abbildung B-3:	Öffentliche und private Finanzierungsbeiträge im Kulturbetrieb in Mrd. DM für Deutschland-West.....	39
Abbildung B-4:	Besucher von öffentlichen Theatern nach Sparten.....	48
Abbildung B-5:	Veranstaltungen an öffentlichen Theatern nach Sparten.....	50
Abbildung B-6:	Verteilung der Besucher nach Museumsarten.....	52
Abbildung B-7:	Verteilung der Museen nach Museumsarten.....	52
Abbildung B-8:	Verteilung der Museen nach Bundesländern.....	54
Abbildung B-9:	Finanzierungsformen der Museen.....	56
Abbildung B-10:	Finanzierungsformen der Theater.....	56
Abbildung C-1:	Museen als Sektor mit sinkenden Durchschnittskosten.....	69
Abbildung C-2:	Wohlfahrts- und Verteilungswirkungen (de-)meritorischer Staatseingriffe.....	85
Abbildung C-3:	Marktliche Lösungen für das Problem der Informationsasymmetrie.....	88
Abbildung C-4:	Formen der Budgetinzidenzanalyse.....	95
Abbildung D-1:	Die Dimensionen der Performance des Museums- und Theaterbetriebs im Überblick.....	127
Abbildung D-2:	Ein funktionsfähiger privater Museums- und Theaterbetrieb bei Absenz von Externalitäten.....	130
Abbildung D-3:	Der kulturpolitische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß im Überblick.....	134
Abbildung D-4:	Kulturpolitik im elementaren Medianwählermodell.....	137
Abbildung D-5:	Kulturpolitik im elementaren ökonomischen Bürokratiemodell.....	141

Abbildung D-6:	Kulturpolitik im Medianwählermodell mit Mehrparteien.....	157
Abbildung D-7:	Die Bereitstellung von Museums- und Theatergütern in einem föderalstaatlichen Grundmodell.....	164
Abbildung D-8:	Die Bereitstellung von Museums- und Theatergütern in einem Grundmodell der direkten Demokratie.....	169
Abbildung D-9:	Die Bereitstellung von Museums- und Theatergütern in einem Monopsonmodell der Bürokratie.....	182
Abbildung D-10:	Die Dimensionen der Performance des Monopsonmodells der Bürokratie im Vergleich.....	183
Abbildung D-11:	Die private Bereitstellung von Museums- und Theatergütern bei Anerkennung von Externalitäten.....	188
Abbildung D-12:	Die Bereitstellung von Museums- und Theatergütern durch funktional-parafiskalische Kollektive.....	191
Abbildung D-13:	Der ökonomisch optimale Grad der Kunstfreiheit.....	195

Tabellenverzeichnis

Tabelle B-1:	Kulturträgerschaft als Kombination aus Produktion und Finanzierung.....	32
Tabelle B-2:	Ausgaben der öffentlichen Hand für Kultur nach Aufgabebereichen und Körperschaftsgruppen im Jahr 1993.....	40
Tabelle B-3:	Kommunal- und Länderanteil an den öffentlichen Kulturausgaben im Jahre 1990.....	44
Tabelle B-4a:	Kulturausgaben westdeutscher Kommunen 1975-1993.....	46
Tabelle B-4b:	Kulturausgaben westdeutscher Kommunen 1975-1993.....	47
Tabelle C-1:	Verflechtungsbeziehungen zwischen Künstlern und Produzenten unterschiedlicher Stufen.....	78
Tabelle D-1:	Verhaltensalternativen im bilateralen Monopol.....	140
Tabelle D-2:	Elementares Marktformenschema.....	179
Tabelle E-1:	Die Realisierungschancen der Reformoptionen.....	224
Tabelle E-2:	Die Bewertung der Reformoptionen unter verschiedenen Kriterien.....	227

A. Einleitung

Zur Rolle einer volkswirtschaftlichen Betrachtung in der Debatte um die Zukunft der Museums- und Theaterlandschaft in Deutschland

„Unter Nichtökonomern gibt es eine bemerkenswerte Scheu, sich auf eine ökonomische Diskussion über Kunst und Kultur einzulassen. Dies trifft in besonderem Maße für Mitmenschen zu, die sich professionell der Kultur in ihren einzelnen Sparten widmen und als Kulturträger, Kulturmacher oder -förderer gelten wollen.“¹

Durchaus ernüchtert über das Gehör, welches Ökonomen unter Kulturschaffenden finden, trifft Klaus Toppelmann diese Feststellung in seiner Untersuchung „Ökonomische Denkansätze zur Denkmalpflege“. In der Tat kennzeichnet das Zitat die eine Seite des Verhältnisses von Ökonomen und Kulturschaffenden. In umgekehrter Richtung ist die in dem Zitat angesprochene Scheu hingegen seltener anzutreffen: Privat lassen sich Ökonomen durchaus häufig und gerne auf die ästhetischen, weltanschaulichen, technischen, ethischen und sonstigen Aspekte von Kunst und Kultur ein. Dies wird unter anderem auch dadurch illustriert, daß ein gewisser Anteil des Publikums und der Besucher der Museen und Theater „praktizierende oder theoretisierende Wirtschaftsmenschen“ sind. Woran es auch immer liegen mag, daß die eine Seite die Argumente der anderen meist wenig schätzt, während die andere Seite die Argumente der einen Seite oft bewundert, sei hier dahingestellt; wichtiger erscheint es, daß mindestens zwei gute Gründe vorliegen, weshalb auch ökonomische Argumente ihren Platz haben, wenn es um Kunst und Kultur geht.

Zum einen ist der Kulturbetrieb in Deutschland zu einem Großteil ein typischer Gegenstand für eine anwendungsorientierte Volkswirtschaftslehre und speziell Finanzwissenschaft, das heißt, dieser Betrieb ist gekennzeichnet durch öffentliche Ausgaben und öffentliche Einnahmen sowie durch die traditionelle finanzpolitische Willensbildung. Der Kulturbereich gehört somit in alle traditionellen Abteilungen des volkswirtschaftlich-finanzwissenschaftlichen Kanons (öffentliche Auf- bzw. Ausgaben, öffentliche Einnahmen und Finanzpolitik bzw. finanzpolitische Willensbildung), das heißt, er ist Gegenstand der öffentlichen Finanzwirtschaft. Definiert man in dem gerade skizzierten Sinne das Fach Ökonomik durch typisch ökonomische Forschungsgegenstände, versteht

¹ Toppelmann (1992), S. 263.

man also „economics as a topic“, so liegt die Betrachtung des Kulturbereichs offensichtlich nahe.

Zum anderen ist ein volkswirtschaftlicher Blick auf den Kulturbereich aber auch dann gerechtfertigt, wenn man das Fach Ökonomik nicht durch bestimmte Forschungsgegenstände definiert, sondern durch eine fachspezifische Methode und ein fachspezifisches Instrumentarium, wenn man also „economics as a discipline“ versteht. Wie im Verlaufe der Untersuchung noch deutlicher werden wird, ist es mit Hilfe des typisch ökonomischen Instrumentariums möglich, Einsichten in Abläufe und Ergebnisse des Kulturbetriebs zu gewinnen, die ohne dieses nur schwerlich zu erzielen wären. Dieser Standpunkt ist möglich, auch ohne dem vielbeschworenen ökonomischen Imperialismus zu frönen: Die mit dem ökonomischen Instrumentarium gewonnenen Erkenntnisse sollen ja keinesfalls die Befunde der Wissenschaftsdiziplinen, die sich aus einem anderen Blickwinkel mit Kunst und Kultur beschäftigen, verdrängen, sondern sie sollten nur neben ihnen stehen dürfen.

Egal, welches Selbstverständnis der Wirtschaftswissenschaftler von seinem eigenen Fach hat – das heißt, unabhängig davon, ob er Ökonomik vom Forschungsgegenstand her oder von der eingenommenen analytischen Perspektive her definiert –, in beiden Fällen ist eine volkswirtschaftliche Perspektive legitimiert, wenn es um eine Analyse des Kulturbereichs geht. In der vorliegenden Untersuchung ist es folglich auch gar nicht notwendig, sich für eines der beiden genannten Selbstverständnisse zu entscheiden, im Gegenteil: In dieser Untersuchung werden beide miteinander verbunden, indem der typisch ökonomisch-finanzwissenschaftliche Gegenstand „öffentlich finanzierter und bereitgestellter Kulturbetrieb“ mit dem typisch ökonomischen Instrumentarium angegangen wird (wobei diese enge ökonomische Perspektive jedoch bisweilen verlassen wird).

Noch ein dritter Umstand legt es jedoch nahe, sich aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive gerade heute – am Ende der 90er Jahre – mit den öffentlichen Ausgaben für Kultur, und speziell mit denen für Theater und Museen, zu beschäftigen. Zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung geht es der öffentlichen Finanzierung und Bereitstellung von Kultur „an den Kragen“, nachdem sie in den 70er und 80er Jahren eher üppig ausgestattet war. Ob diese Wahrnehmung auch bruchlos der Wahrheit entspricht, wird folgend noch näher zu prüfen sein; hier, wo es zunächst um die Motive für diese volkswirtschaftliche Betrachtung von Kunst und Kultur geht, ist wichtiger, daß bereits die subjektive Wahrnehmung von Kürzungen des Kulturetats eine Debatte über die – vermutlich dunkle – Zukunft des Kulturbetriebs angestoßen hat. Dieser aktuelle Umstand ist sozusagen der Anlaß für die vorliegende Untersuchung, während die ersten beiden angeführten Argumente eher prinzipielle Gründe für eine volkswirtschaftliche Betrachtung der Theater- und Museumslandschaft darstellen.

Die genannte Debatte wird jedoch nur am Rande von Ökonomen geführt, obschon es mittlerweile eine ansehnliche volkswirtschaftliche Subdisziplin „Kulturökonomik“ gibt. Ein Blick in das zentrale Publikationsorgan dieser Subdisziplin, dem „Journal of Cultural Economics“, bestätigt diesen Eindruck; abgesehen von einigen wenigen wissenschaftlichen Beiträgen – auf die im folgenden natürlich noch zurückzukommen sein wird –, führt die „aktuelle Krise“ der öffentlichen Kulturfinanzierung eher ein Schattendasein. Dies gilt im übrigen auch für die deutschsprachige wirtschaftswissenschaftliche Literatur; auch hier finden aktuelle kulturpolitische Probleme weniger Beachtung als eher theoretisch-allgemeine Fragestellungen. Anders hingegen in der publizistischen Öffentlichkeit und unter den Kulturschaffenden, hier ist die Debatte um die Zukunft des öffentlichen Kulturbetriebs akut, was nicht verwundern mag, stellen sie doch die potentiell Betroffenen dar. Griffig illustriert eine Schlagzeile der Wochenzeitschrift „Die Woche“ den Tenor dieser Debatte, wenn sie angesichts der Ausgabenpolitik der öffentlichen Hände bemerkt: „Und die Kunst stirbt zuerst.“²

Die vorliegende Untersuchung will diese ökonomische Debatte der Nicht-Ökonomen aufgreifen und versuchen, sie in einen breiteren volkswirtschaftlichen Zusammenhang einzubetten, um damit zu ihrer Versachlichung beizutragen. Bisher ist die Diskussion sehr eng auf reine Finanzierungsaspekte begrenzt und vernachlässigt die von neueren Entwicklungen in der Ökonomik wieder stark betonten Aspekte der institutionellen Verfaßtheit von Wirtschaftssektoren. Dabei widmet sich die Analyse in erster Linie den öffentlichen Theatern und Museen und nur punktuell dem Kulturbereich im allgemeinen. Diese Eingrenzung des Gegenstandes ist im Rahmen der vorliegenden, ökonomisch-finanzwissenschaftlich ausgerichteten Untersuchung naheliegend, da es sich bei Theatern und Museen um ein in traditioneller und typischer Weise von der öffentlichen Hand betriebenes Segment des Kulturbetriebs handelt und die ökonomisch brisanten Probleme eher in diesem öffentlichen Segment zu erwarten sind.

Bei der folgenden Betrachtung wird in vier Hauptschritten vorgegangen, die jeder für sich einen bestimmten Beitrag zur Versachlichung der Debatte um die Zukunft des öffentlichen Kulturbetriebs leisten können.

Im unmittelbar folgenden Kapitel B („Deskriptiver Versuch“) wird zunächst rein beschreibend die (öffentliche) Kulturlandschaft in Deutschland und speziell die Theater- und Museumslandschaft vorgestellt, wobei nur kurze Exkurse ins Ausland führen. Eher im Sinne von „economics as a topic“ liegt es in der Natur einer volkswirtschaftlichen Betrachtung, daß neben knappen historischen und rechtlichen Aspekten vor allem die Fragen der Finanzierung sowie der institutionellen, der wirtschaftlichen und der fiskalischen Gegebenheiten im Vordergrund stehen. Vergeblich wird man hingegen in diesem „Deskriptiven

² Meissner (1998), S. 35.