

# **POLITISCHE ÖKONOMIE DER KULTURFÖRDERUNG**

**Entwicklungen zwischen Staat, Markt und 3. Sektor**

**von Nikola Ebker**

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>A. Abbildungsverzeichnis</b>	<b>8</b>
<b>B. Tabellenverzeichnis</b>	<b>10</b>
<b>Vorwort</b>	<b>11</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>12</b>
1.1 Gang der Untersuchung	14
1.2 Abgrenzung und Definition einer Kunst- und Kulturökonomie	19
1.2.1 Versuch einer Kunst- und Kulturdefinition	19
1.2.2 Methodik	24
<b>2. Historische und empirische Analyse des Kunst- und Kultursektors</b>	<b>26</b>
2.1 Historische Entwicklung staatlicher Kunst- und Kulturförderung	26
2.1.1 Ursprünge und Motive der Kunst- und Kulturförderung	26
2.1.2 Dezentralisierung der staatlichen Kunst- und Kulturförderung: Deutsches Reich und Weimarer Republik	31
2.1.2.1 Die Kulturpolitik des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe	33
2.1.2.2 Städtische Kulturpolitik	34
2.1.3 Die Geschichte des Theaters im 19. Jahrhundert: Beispiel der staatlichen Institutionalisierung	34
2.1.3.1 Theaterfunktionen	38
2.1.3.2 Besucherstruktur <b>und -Organisationen</b>	40
2.1.3.3 Arbeitgeber- und Personalverbände	41
2.1.4 Fazit der historischen Analyse	45
2.2 Der Kunst- und Kultursektor in der Bundesrepublik Deutschland	46
2.2.1 Öffentliche Kunst- und Kulturförderung in der Bundesrepublik Deutschland..48	
2.2.2 Ausgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden	51
2.2.2.1 Kunst- und Kulturförderung des Bundes	53
2.2.2.2 Kunst- und Kulturförderung der Länder	54
2.2.2.3 Kunst- und Kulturförderung der Gemeinden	55
2.2.3 Wertschöpfung, Arbeitsplätze und Entwicklung der Nachfrage im gesamten Kunst- und Kultursektor	58
2.2.4 Theater und Orchester: Produktions- und Nachfrageentwicklung	63
2.2.5 Die Kulturwirtschaft in Nordrhein-Westfalen	67

2.2.6 Private Kunst- und Kulturförderung	69
2.2.6.1 Private Unternehmen	69
2.2.6.2 Non-Profit-Organisationen	72
2.2.7 Fazit der empirischen Analyse	74
2.3 Resümee	75
<b>3. Legitimation, Ziele und Anforderungen staatlicher Kunst- und Kulturförderung</b>	<b>77</b>
3.1 Öffentliche Güter und externe Effekte	79
3.1.1 Öffentliche Güter	79
3.1.2 Externe Effekte des Konsums und der Produktion	81
3.1.2.1 Erziehungs- und Bildungseffekte	84
3.1.2.2 Positive Nutzen für zukünftige Generationen	85
3.1.2.3 Integrationsfunktion und Prestige	86
3.1.2.4 Interdependente Produktionsbedingungen	87
3.1.2.5 Kunst und Kultur als lokaler Wirtschafts- und Standortfaktor	88
3.1.2.6 Räumliche Externalitäten	90
3.1.2.7 Innovationsförderung	90
3.1.3 Externalitäten: Ergänzungen und abschließende Bewertung	92
3.2 Produktions- und Angebotsbedingungen	94
3.2.1 Produktions- und Kostenstruktur: Sinkende Durchschnittskosten und natürliche Monopole	95
3.2.2 Baumol's disease - Nachhinken der Produktivität	97
3.3 Meritorisierung	101
3.4 Distributionsaspekte	105
3.5 Zwischenergebnis der ökonomischen Legitimation	107
3.6 Kunst- und Kulturstudien	108
3.6.1 Allgemeine Vorgehensweise in Inzidenzanalysen	109
3.6.2 Multiplikatoranalysen	112
3.6.3 Input-Output-Analysen	117
3.6.4 Abschließende Beurteilung der Studien	123
3.6.5 Einordnung der Studien in die ökonomische Legitimation der Kunst- und Kulturförderung	125

3.7 Verfassungsmäßige Vorgaben und kulturpolitische Ziele der öffentlichen Kunst- und Kulturförderung	128
3.7.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen	129
3.7.2 Kunst- und kulturpolitische Ziele: Erklärungen politischer Organe	132
3.8 Legitimation staatlicher Kunst- und Kulturförderung	137
<b>4. Eine institutionelle polit-ökonomische Analyse des Kunst- und Kultursektors</b>	<b>139</b>
4.1 Neue Politische Ökonomie und Neue Institutionenökonomik	139
4.2 Charakteristika des Kunst- und Kultursektors im Rahmen der Neuen Institutionenökonomik	144
4.2.1 Asymmetrische Informationsverteilung zwischen Kunstanbietern und -nachfragern	144
4.2.2 Kunst- und Kulturnachfrage als Erwerb von kulturellem Kapital	146
4.2.3 Transaktionen ästhetischer Güter und die Bildung von Institutionen	148
4.3 Politikversagen	153
4.3.1 Rent-Seeking im Kunst- und Kulturbereich	157
4.3.2 Polit-ökonomische Studien und empirische Beobachtungen für die Bundesrepublik Deutschland	161
4.3.2.1 Private Haushalte: Nachfrager und Wähler	163
4.3.2.2 Interessenverbände für Kunst und Kultur	164
4.3.2.3 Politischer Sektor: Parteien, Rat, Bürgermeister, Kulturausschuß und -dezement	165
4.3.2.4 Kulturverwaltung: Kulturamt und Kunst- und Kulturinstitutionen	167
4.3.2.5 Private Kunst- und Kulturanbieter	168
4.3.2.6 Private Unternehmen	169
4.3.2.7 Ergebnisse polit-ökonomischer Analysen	169
4.4 Bürokratieversagen	174
4.4.1 Öffentliche Unternehmen und Bürokratien in der Neuen Politischen Ökonomie	174
4.4.2 Budgetmaximierung der Bürokraten - Das Niskanen-Modell	176
4.5 Alternative öffentliche Fördermöglichkeiten	181
4.6 Institutionelle Alternativen der Leistungserstellung in den Gemeinden: Eigen- oder Fremdproduktion	184

<b>5. Neue Steuerungsmodelle in der Kulturverwaltung</b>	<b>188</b>
5.1 Ursachen und Motive der Verwaltungsreform	188
5.2 Umstrukturierungen in der öffentlichen Leistungserstellung	190
5.3 Modernisierungsstrategien in den Kulturverwaltungen	194
5.3.1 Fallbeispiele für die Umstrukturierung der Kulturverwaltung	199
5.3.1.1 Nürnberg: Plafonierung und Budgetierung des Kulturretats	199
5.3.1.2 Dortmund: Der Eigenbetrieb 'Kulturbetriebe Dortmund'	200
5.3.1.3 Wuppertal: Die Abschaffung des Kulturamts	201
5.3.2 Produktbeschreibung, Kennzahlenentwicklung und Effizienzbewertung..	202
5.4 Abschließende Beurteilung der Reformprozesse	208
<b>6. Der dritte Sektor: Non-Profit-Organisationen im Kunst- und Kulturbereich</b>	<b>212</b>
6.1 Institutionen zwischen Markt und Staat	213
6.2 Klassifizierung der Non-Profit-Organisationen	218
6.2.1 Abgrenzung der Non-Profit-Organisationen von Clubs	222
6.2.2 Abgrenzung der Non-Profit-Organisationen von Parafisci	224
6.3 Entstehungsursachen von Non-Profit-Organisationen	227
6.3.1 Unzureichendes staatliches Angebot	227
6.3.2 Unzureichendes oder mangelhaftes privates Angebot	232
6.3.3 Die Bedeutung von Transaktionskosten	234
6.3.4 Vergleich der Ansätze - Weiterführende Aspekte und Ergänzungen	238
6.3.4.1 Determinanten privaten Spendenverhaltens	241
6.3.4.2 Wirkung indirekter Steuersubventionen	243
6.3.4.3 Staatliche Produktion versus Delegation an private Non-Profit-Organisationen oder For-Profit-Organisationen	245
6.4 Verhaltensbeschreibung von Non-Profit-Organisationen	247
6.4.1 Grundmodell der Outputmaximierung	248
6.4.2 Staatliche Subventionierung einer Non-Profit-Organisation am Beispiel eines Theaters	251
6.4.3 Die Non-Profit-Organisation als Mehrprodukt-Unternehmung	258
6.4.4 Qualität als Zielvariable der Non-Profit-Organisation	262
6.4.5 Das Modell von Hansmann	263
6.4.5.1 Wirkung von Pauschalsubventionen	271

6.4.5.2 Wirkung öffentlicher Subventionen in Form von Matching Grants	273
6.4.5.3 Subventionen und Steuern je Besucher	274
6.4.6 Abschließende Beurteilung und Zusammenfassung der Verhaltensbeschreibung	275
6.4.7 Vergleich von Bürokratien und Non-Profit-Organisationen	277
<b>7. Ausblick</b>	<b>280</b>
<b>C. Anhang</b>	<b>283</b>
C.1 Multiplikatorberechnung in der Neusser Studie	283
C.2 Berechnungen des Hansmann-Modells	284
C.2.1 Wirkung von Pauschalsubventionen (zu 6.4.5.1)	286
C.2.2 Wirkung öffentlicher Subventionen in Form von Matching Grants (zu 6.4.5.2).	288
C.2.3 Subventionen und Steuern je Besucher (zu 6.4.5.3)	290
<b>D. Literaturverzeichnis</b>	<b>293</b>
D.1 Autoren	293
D.2 Verfassungstexte, Protokolle/Erklärungen politischer Körperschaften, Parteien und Verbände, Statistiken	318
D.3 Zeitungsartikel	321
D.4 Online-Broschüren	323