

# Kulturfinanzierung, Governance und Demokratie

Mehr Partizipation wagen?

ANKE SCHAD

## 1. Kulturfinanzierung im Kontext der endemischen Finanz- und Demokratiekrise

*The winds of crisis sweeping the world may prevent any growth in state cultural budgets, but the demand for culture has by no means diminished. The only way governments can meet this demand is to engage in a continual examination of their options and decisions.*

(GIRARD 1972: 13)

Augustin Girard, über 30 Jahre Kulturbeamter und Kulturpolitikexperte im Dienst der französischen Regierung, äußerte sich hier vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise der 1970er-Jahre in Folge des Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems. Girard verkörpert die ‚klassische‘ Epoche der europäischen Kulturpolitik vom Wachstum des Nachkriegswohlfahrtsstaats bis zum Vordringen des New-Public-Managements Anfang der 1990er-Jahre. Er setzte sich sehr für eine evidenzbasierte Kulturpolitik ein – um den Regierungen eine kontinuierliche Überprüfung ihrer Handlungsoptionen auf rationaler Basis zu ermöglichen. Die Wirtschaftskrise in den 1970er-Jahren wird oft mit dem Beginn einer Liberalisierung bzw. Privatisierung von staatlichen Dienstleistungen und Institutionen verbunden, die sich dann in den 1980er- und 1990er-Jahren weiter durchsetzt. Wenn wir heute von ‚der Krise‘ sprechen, so ist dies keine Momentaufnahme, sondern Ausdruck einer längeren, endemischen Entwicklung. Kommentatoren wie der Politikwissenschaftler Claus Offe verbinden die Finanzkrise mit der Demokratiekrise:

Die endemische Finanzkrise engt demokratische Wahlmöglichkeiten zunehmend ein. Die Bürger müssen sich schlicht an die Tatsache gewöhnen, dass ein finanziell ausgehungert Staat die falsche Adresse ist, wenn es um Interessen an Leistungsprogrammen der öffentlichen Hand geht. (OFFE 2013: 48)

In Bezug auf den Kulturbereich zeichnet sich – anders als noch zu Zeiten Girards – immer deutlicher ab, dass der demographische und kulturelle

Wandel das Angebot an und die Nachfrage nach Kultur stark beeinflussen werden. Zugleich sind die politischen Handlungsspielräume aufgrund der öffentlichen Finanzkrise stark eingeschränkt. Es kann somit prognostiziert werden, dass Verteilungskonflikte entlang der Frage, wo öffentlich investiert werden soll – in Infrastruktur, Gesundheit, Bildung oder in Kultur –, weiter zunehmen werden. Dies bildet sich für Bürgerinnen und Bürger besonders unmittelbar auf kommunaler Ebene ab. Die Situation in Städten und Gemeinden ist zudem im Hinblick auf Kulturfinanzierung besonders relevant, da dort die kulturelle Nahversorgung geschultert wird. Wie kann diese Nahversorgung unter zunehmend schwierigen finanziellen Bedingungen qualitativ weiterbetrieben werden? Mehr noch, wie können die (kommunalen) Gestaltungsaufgaben für eine zukünftige Ausrichtung der Kulturpolitik angesichts des demographischen Wandels und der gesellschaftlichen wie kulturellen Ausdifferenzierung und Individualisierung wahrgenommen werden? Viel Hoffnung wird derzeit in partizipative Verfahren etwa im Rahmen von Kulturentwicklungsplanungen gesetzt. Mit diesen Verfahren, die auch mit dem Konzept der ‚Local Cultural Governance‘ beschrieben werden können, wird die Erwartung geschürt, über eine „kooperative Lösungsstrategie“ (DEUTSCHER BUNDESTAG 2007: 93) die wirtschaftlichen Herausforderungen für den Kultursektor zu bewältigen und gleichzeitig die demokratiepolitischen Schwächen dieses Politikfelds zu adressieren (s. etwa die Schlussfolgerungen des RATS DER EUROPÄISCHEN UNION 2012).

Partizipative oder kooperative ‚Governance‘-Verfahren können auch als Antwort auf eine Krise staatlichen politischen Handelns gelesen werden, wenn es um die Entscheidungshoheit und die Qualität politischer Souveränität geht. Die Ökonomie hat in vielen Bereichen der traditionell staatlichen Verantwortung – darunter auch die öffentliche kulturelle Infrastruktur – an Einfluss gewonnen. Schwindende Handlungsfähigkeit bei wachsendem Handlungsbedarf bildet den Hintergrund für die Hochkonjunktur neuer Steuerungsmodelle und -verfahren. Diese werden seit den 1980er Jahren unter ‚New Public Management‘ und seit rund zehn Jahren zunehmend als ‚Governance‘ diskutiert und implementiert und haben international auch in das Vokabular von Kulturpolitik, Kulturverwaltung und Kulturmanagement Einzug gehalten. Während das New Public-Management-Konzept aus „republikanischer und partizipatorischer Denktradition“ (SCHRÖTER 2008) kritisiert wird, verbindet sich mit Governance-Konzepten auch Hoffnung für eine Weiterentwicklung von Demokratie im Sinne von Mitbestimmung und Mitentscheidung.

Gegenüber New-Public-Management-Ansätzen zeichnet sich Governance grundsätzlich aus durch:

- die Erweiterung der Problemsicht über ökonomische Effizienz hinaus auf grundsätzliche Effektivität und Kohärenz,
- die umfassende Perspektive, keine ausschließliche Fokussierung auf einzelne Organisationen, sondern auf interorganisatorische Beziehungen und nichtstaatliche Akteure,
- die Erweiterung des Lösungsansatzes über den Markt hinaus auf Netzwerke und Gemeinschaften (JANN/WEGRICH 2004: 211).

Der Begriffskonjunktur von ‚Cultural Governance‘ steht ein Defizit gegenüber, was die wissenschaftliche Auseinandersetzung aus kulturpolitischer und kulturbetriebswissenschaftlicher Perspektive mit diesen Modellen und Verfahren betrifft. Čopič und Srakar (2012) ziehen nach ihrer *Literature Review* zu Cultural Governance das Fazit, dass Governance im kulturellen Sektor gegenüber anderen öffentlichen Sektoren wie Bildung oder Gesundheit noch nicht ausreichend erforscht wird. Es ist anzunehmen, dass dies auch mit der vergleichsweise geringen budgetären Ausstattung dieses Sektors zusammenhängt, die in den meisten europäischen Ländern weniger als 1 % des Staatshaushalts umfasst. Dazu kommt, dass Kulturpolitik auch kein Politikfeld ist, das breite Öffentlichkeiten interessiert und somit aus politisch-strategischer Sicht vergleichsweise wenig Gewicht hat (auch, wenn populistische Parteien auf dem Rücken von Künstlern immer wieder zu politisieren versuchen).

Gegenüber der geringen budgetären und öffentlichen Bedeutung des Politikfelds Kultur im engeren bzw. expliziten Sinn (AHEARNE 2009: 6) steht jedoch eine große demokratiepolitische Relevanz – gerade weil es mit diesem „Minderheitenprogramm“ darum geht, „eine für alle akzeptable, wenn nicht verbindliche Legitimationsgrundlage zu schaffen“ (WIMMER 2011: 16). Darüber hinaus aber auch, wenn der Anspruch des Feldes – eben kein Minderheitenprogramm zu sein, sondern breite Bevölkerungsteile über sein Angebot anzusprechen und zur kulturellen Teilnahme anzuregen – nicht ausschließlich ein normativer sein soll. Entsprechend gibt es einen Bedarf, genuine Modelle für Cultural Governance und adäquate Analyseverfahren zu entwickeln, die auf die Spezifika von Kulturpolitik und Kulturbetrieb zugeschnitten sind (ČOPIČ/SRAKAR 2012: 8).

Forschung im Bereich der kulturpolitischen Partizipation ist notwendig angesichts der zahlreichen Beispiele zu Kulturentwicklungsplanung, insbesondere in Deutschland. Hier droht die Gefahr, dass Engagement

und Partizipation gegen Sparzwang und politisches Kalkül ausgespielt werden. Der Forschungsbedarf ist interdisziplinär an der Schnittstelle zwischen Kulturmanagement und Kulturpolitik angesiedelt, da die Frage der Verteilungsgerechtigkeit eine entscheidende Zukunftsfrage für die Legitimation öffentlich geförderter Kultur ist.

Der folgende Beitrag schildert vorwiegend theoriebasiert, welche Chancen und Herausforderungen in Governance-Verfahren auftreten und wie die Voraussetzungen geschaffen werden können, damit eine partizipative kulturpolitische Planung gelingen kann. Die Überlegungen beziehen sich insbesondere auf einen städtischen bzw. regionalen, ‚bürgernahen‘ Kontext. Dabei wird auf Erfahrungen aus anderen Politikbereichen, insbesondere der Technologiepolitik, Bezug genommen.

## 2. Essentially Contested Concepts

Das Konzept der Governance ist in Bezug auf die Frage, ob sich mehr Probleme oder neue Möglichkeiten für Demokratieentwicklung bieten, umstritten. Im Folgenden soll auf einige der sich daraus ergebenden demokratiepolitischen Dilemmata im Kontext von Kulturpolitik eingegangen werden: Wenn Governance als entpolitisierte, problemlösungsorientierte (post-demokratische) Managementtechnik gelesen wird, verringert sich das demokratische Potential. Francis Fukuyama definiert „Governance as a government’s ability to make and enforce rules, and to deliver services, regardless of whether that government is democratic or not.“ (FUKUYAMA 2013: 350)

Output-orientierte, effektive und effiziente Politik kann prinzipiell über Eliten und Experten ebenso gut oder besser als über möglichst große Beteiligung in deliberativen Verfahren erzielt werden (GEISSEL 2008: 35). Für den Kulturbereich erfolgt diese elitenbasierte Form der Entscheidung beispielsweise in Beiräten und Jurys, die über die Kunst- und Kulturförderung entscheiden und deren Mitglieder aufgrund ihrer spezifischen Expertise seitens der öffentlichen Hand ausgewählt wurden. Die Frage „Kann und soll staatliche Kulturförderung demokratisch sein?“ ist je nach Demokratieverständnis und zugrunde liegenden Kriterien zur Demokratiequalität unterschiedlich und kontrovers beantwortbar (SCHALLER 2005: 79). Oft wird angeführt, dass für die qualitative Beurteilung von künstlerischen Werken eine fundierte Expertise notwendig ist. Umgekehrt würde eine öffentliche Mitentscheidung und Abstimmung über das, was öffentlich förderungswürdig ist, populistisch

sche Positionen legitimieren. In diese Richtung geht beispielsweise die Forderung der – mittlerweile in der Bedeutungslosigkeit versunkenen – österreichischen Partei *Team Stronach* in ihrem im April 2013 veröffentlichten Grundsatzprogramm: „Das kulturelle Angebot muss deshalb auch von einem entsprechenden Eigenfinanzierungsanteil getragen sein, der das Interesse der Bevölkerung widerspiegelt.“ (<<http://www.teamstronach.at/de/programm>> [09.12.13]) Eine Entscheidung einer – hier als vermeintlich homogen definierten – Mehrheit widerspricht jedoch der staatlichen Aufgabe des Schutzes und Erhalts kultureller Vielfalt, insbesondere des kulturellen Ausdrucks von Minderheiten (welche über das 2006 von Österreich ratifizierte UNESCO-Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen völkerrechtlich garantiert ist). Unter dem Deckmantel der demokratischen Mehrheitsentscheidung würde hauptsächlich das gefördert, was einer breiten Mehrheit gefällt bzw. von ihr konsumiert wird. Diese mehrheitsfähigen Angebote sind aber nicht auf staatliche Förderung angewiesen.

Demokratie ist eines jener „essentially contested concepts“ (GALLIE 1956: 168), für die es keine klar definierte Standarddefinition gibt. Das hat der Begriff mit anderen Konzepten aus der ästhetischen und politisch-philosophischen Sphäre wie ‚Kunst‘, ‚Kultur‘ oder auch ‚Gerechtigkeit‘ gemeinsam. Vielleicht ist es deshalb so schwierig, zu Kunst, Kultur und Finanzierung bzw. Verteilung einen gemeinsamen kommunikativen Raum zu schaffen, in dem Dialog und Diskurs zwischen unterschiedlichen Akteuren und Akteursgruppen möglich wird. Gallie beschreibt, dass jede teilnehmende Gruppe bzw. Person an Diskursen, die um diese Begriffe kreisen, seiner bzw. ihrer Rechtfertigungslogik folgt. Für diese Interessens- oder, insbesondere, wenn es um Kultur und Kunst geht, Geschmackskonflikte gibt es keine Lösung, niemand hat auf rationaler bzw. faktischer Ebene Recht oder Unrecht. Das bedeutet, dass das Ziel von partizipativen Verfahren weniger das einer kooperativen Lösungsstrategie (zumal hier viel Managerialismus und Positivismus mitschwingt), als das einer Schaffung gemeinsamer Diskursgrundlagen sein kann, um Handlungsoptionen zu eröffnen und abzuwägen. Es gibt – trotz aller Versuche, über Umwegrentabilitäten etc. Evidenzen zu schaffen, eben keinen ‚vernünftigen‘, für breite Mehrheiten einsehbaren und akzeptablen Grund dafür, warum alle Steuerzahler einen Kulturbetrieb subventionieren, der nur von einem sehr geringen Teil der Bevölkerung genutzt wird. Wie kann die notwendige Diskussion darüber, wer, wie viel und unter welchen Bedingungen öffentliche Kulturfinanzierungen erhält,

demnach aus der Polemikfalle (HASELBACH/KLEIN/KNÜSEL/OPITZ 2012) entkommen? Ein Weg führt darüber, uns zu verständigen, unter welchen Voraussetzungen öffentliche Diskurse über Kultur und ihre Finanzierung ausgetragen werden können und sollen. (Wie) kann es gelingen, die jeweilige Rationalität des ‚Gegners‘ anzuerkennen, um gemeinsam eine Entscheidungsgrundlage zu schaffen? Welche Rolle spielen normative Faktoren und welche Rolle spielt die ideologische Dimension? Diese Frage soll später vertiefend untersucht werden – zunächst eine Konkretisierung einiger Spannungsfelder.

### 3. Partizipation zwischen Sparzwang und Gestaltungswille: Verschiedene Ansätze

In Deutschland folgt die Kulturpolitik einer spannungsvollen Kombination aus Sparpolitik und partizipationsorientierter Politik. Hier erlebt Kulturentwicklungsplanung mit dem Anspruch auf Partizipation der Bevölkerung eine Renaissance. Auf kommunaler, regionaler und Länderebene finden umfangreiche Beteiligungsprozesse, Kulturkonvente, Dialogforen usw. statt, die unter der Fragestellung ‚Kultur nach Plan?‘ im Juni 2013 auf dem Bundeskongress der Kulturpolitischen Gesellschaft in Berlin diskutiert wurden. Diese Euphorie über beteiligungsorientierte Planungsverfahren wird jedoch von der Tatsache getrübt, dass Politik und Verwaltung – vor allem viele Kommunen, aber auch die anderen Gebietskörperschaften – aufgrund ihrer finanziellen Lage über sehr wenige Handlungsspielräume verfügen. Die über Beteiligungsprozesse erzeugten Erwartungen, dass die im Dialog entstandenen Ideen auch umgesetzt werden, können dann rasch in Frustration umschlagen. Insbesondere auf städtischer und regionaler Ebene wird deutlich, dass die jeweiligen Kontextbedingungen – spezifische demographische, wirtschaftliche und politische Faktoren – für eine sehr unterschiedliche Ausgangslage sorgen, die auch Folgen für partizipative Prozesse hat.

Ein Beispiel bietet die Region Ruhrgebiet, die von der Verknappung der öffentlichen Finanzen besonders betroffen ist. Die größte Stadt des Ruhrgebiets, Essen, ist mit 3,2 Milliarden Euro bundesweiter Schulden Spitzenreiter. Auch andere Kommunen in der Region sind aufgrund sinkender Einnahmen und wachsender Ausgaben, besonders für Sozialleistungen, stark überschuldet. Die Vielzahl der Städte auf engem Raum und die kommunale Verankerung der kulturellen Infrastruktur – von Musik- und Kunstschulen, Büchereien, Theatern, Konzerthäusern, Museen,

Kinos, Festivals – sorgen bislang für ein reichhaltiges Angebot. Dessen Zukunft ist nicht nur wegen der finanziellen Lage der Städte ungewiss. Auch aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung – Überalterung der Bevölkerung, wachsende Migration, wachsende Armut (Duisburg hat eine Armutsquote von 23,5 Prozent, Dortmund von 24 Prozent)<sup>1</sup> – stellt sich die Frage, ob und wie das bestehende kulturelle Angebot noch eine Nachfrage erzeugen kann, die seine Existenz legitimiert. Hinzu kommt, dass sich das kulturelle Nutzungsverhalten parallel zur Gesellschaft ausdifferenziert und individualisiert hat. Der politische Handlungsdruck ist groß – der Handlungsspielraum indes klein. Wenn wie in der Ruhrregion knappe öffentliche finanzielle Ressourcen und eine wachsende gesellschaftliche Kluft zwischen Arm und Reich zusammentreffen, erscheinen partizipative und aktivierende Verfahren als wichtige Möglichkeit, um schwelende Verteilungskonflikte nicht in aggressive Auseinandersetzungen münden zu lassen. Die Vorzeichen dafür sind nicht immer günstig, vor allem, wenn es um die Verhandlung eines „Sparprogramms“ geht. In einem Interview mit den *Ruhrnachrichten* berichtet der Kulturberater Reinhart Richter von einem gescheiterten Planungsprozess in Witten/Ruhr:

Die Kulturschaffenden wissen zu wenig von den Rahmenbedingungen einer Stadt, die unter Finanzaufsicht steht. Und die Politiker im Rat nehmen nicht immer die besonderen Potenziale wahr, die die Kulturschaffenden einbringen.<sup>2</sup> (RUHR-NACHRICHTEN 19.12.2013).

Der Sparzwang der öffentlichen Hand trifft auf das hohe Engagement und den Gestaltungsdrang der Kulturschaffenden – ein denkbar ungünstiger Zustand. Kultureinrichtungen finden sich immer wieder in der Situation, dass die mit politischer und wirtschaftlicher Logik vorgebrachte Erwartung, ein möglichst großes Publikum zu erreichen, für sie mit dem künstlerischen Auftrag der Einrichtung schwer zu vereinbaren ist: „Wenn wir ein Ort der Freiheit und des Denkens sind und das in der Gesellschaft fördern, ist es dann möglich, die Massen zu bewegen? Das halte ich nicht für möglich.“ So argumentiert ein Gesprächspartner, der eine Führungsposition in einer großen städtischen Kultureinrichtung innehat, im Rahmen des Forschungsprojekts *Ruhratlas Kulturelle Bildung* (WIMMER/NAGEL/SCHAD 2013: 24). Gerade Einrichtungen, die nicht dem Breitengeschmack folgen, müssen so befürchten, dass der

1 <<http://www.welt.de/politik/deutschland/article111054810/Armutsquote-in-Duisburg-und-Dortmund-dramatisch.html>> [06.08.2014].

2 <<http://www.ruhrnachrichten.de/staedte/witten/Interview-Kulturberater-zieht-Bilanz-der-Kulturentwicklungsplanung;art939,2226150>> [12.03.2014].

Deckmantel der ‚kulturellen Interessen der Bürgerinnen und Bürger‘ als politisches Alibi für Sparmaßnahmen erhalten muss. Allerdings ist eine städtisch finanzierte Kultureinrichtung auch angehalten – und das nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen, sondern auch aus demokratiepolitischen Gründen –, möglichst umfassende kulturelle Teilhabe zu ermöglichen.

Ein weiteres vieldiskutiertes Beispiel bietet das Bundesland Sachsen-Anhalt, wo ein einberufener Kulturkonvent aus Vertreter von Politik und Zivilgesellschaft umfangreiche Handlungsempfehlungen zur Umstrukturierung des Kultursektors entwickelt hat (Abschlussbericht s. KULTURKONVENT SACHSEN-ANHALT 2013). Dies hielt die Landesregierung offensichtlich nicht davon ab, im Schnellschuss tiefgreifende Einsparmaßnahmen zu beschließen. Dass diese auf Protest des Kultursektors stoßen (*Neue Musikzeitung*, 12.06.2013) zeigt, dass einmal angestoßene Diskussionsprozesse vielleicht nicht zu Konsens führen, aber durchaus eine politisierende Wirkung haben. Auch das ist ein, wenn auch nicht intendierter Teil einer Neukonzeptionierung im Sinne von Governance, die Politik weniger als ‚Output‘, sondern als politisierenden Prozess versteht. Kulturentwicklungspläne können einerseits eine wichtige Rolle darin spielen, Ziele zu definieren. Sie haben somit auch die Funktion einer ‚Messlatte für die eigene Legitimation‘ angesichts von Sparmaßnahmen und Schließungsdrohungen. Allerdings sind sie in ihrer Wirkung begrenzt, solange die inhaltlichen Zielzahlen nicht mit finanziellen Zielzahlen und Budgets versehen sind. Nicht immer ist die Politik – vermutlich aus Kalkül– dazu bereit, die Zahlen und Fakten in Beteiligungsprozessen transparent zu machen (WIMMER/NAGEL/SCHAD 2013: 39).

Nicht vom Konzept, sondern von der Verteilung her gedacht sind Bürgerhaushalte. Bürgerhaushalte, ‚Participatory Budgeting‘, als Elemente deliberativer, diskursbasierter Demokratie haben sich in Brasilien seit Mitte der 1980er-Jahre entwickelt und werden nun zunehmend auch im nordamerikanischen (z. B. in New York, Chicago, New Orleans, Toronto) und europäischen Kontext (z. B. Freiburg i. Br.) eingesetzt. Das englische *Department for Communities and Local Governments* – eingesetzt von der Regierung Bair als Teil der Lokalisierungsstrategie – definiert Participatory Budgeting:

Participatory budgeting engages people in taking decisions on the spending priorities for a defined public budget in their local area. This means engaging residents and community groups to discuss spending priorities, make spending proposals, and vote on them, as well giving local people a role in the scrutiny and monitoring



of the process. (DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT 2008: 8)

Das bedeutet, dass die Bevölkerung nicht nur mehr Mitsprache über ihre Prioritäten bekommt, sondern auch seitens der Verwaltung und spezifischer beauftragter Nicht-Regierungs-Organisationen aktive Öffentlichkeitsarbeit betrieben wird, um möglichst viele Bürger zu erreichen und zur Teilnahme zu motivieren. Dieses Verfahren, gezielt Mediatoren oder ‚facilitators‘ einzusetzen, ist vergleichsweise aufwendig (aus diesem Grund noch nicht auf breiter Ebenen praktiziert). Kommunikationsbasierte Verfahren zu Bürgerhaushalten können aber, wie entsprechende Evaluierungen zeigen, durchaus erfolgreich darin sein, auch Personen, die schwer erreichbar sind, in die Entscheidungsfindung einzubeziehen (DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT 2008: 24f.).

Eine Untersuchung zu den Präferenzen der englischen Bevölkerung im Kontext von Bürgerhaushalten kommt zum Ergebnis, dass der lokale Kunst- und Kulturbereich durch die Mitentscheidung an den Budgetverteilungen aufgewertet und mehr Mittel erhalten würde.<sup>3</sup> Dies ist nicht zwangsläufig der Fall: Im Rahmen des Beteiligungshaushalts der Stadt Freiburg i. Br. wurde 2012 eine repräsentative Umfrage zu den gewünschten Kürzungen und Mehrausgaben durchgeführt. In nur sechs Haushaltsbereichen übertreffen die Kürzungsvorschläge die Wünsche nach Mehrausgaben. Am deutlichsten ist dies bei den Friedhöfen gefolgt vom Theater, den Museen und der Kulturförderung (AMT FÜR BÜRGERSERVICE UND INFORMATIONSVERRARBEITUNG DER STADT FREIBURG IM BREISGAU 2012). Möglicherweise liegt der entscheidende Unterschied zwischen dem deutschen und dem englischen Beispiel in der Kommunikationsstrategie bzw. dem Einsatz von ‚facilitators‘.

#### 4. Gelingensbedingungen für partizipative Verfahren

Welche Gelingensbedingungen lassen sich formulieren, damit partizipative Prozesse politische Entscheidungen möglichst gut (fair, transparent, effektiv, effizient, akkordiert) vorbereiten werden? Wenn partizipatorische Demokratie idealiter sowohl eine möglichst umfassende Partizipation als auch eine möglichst gleichberechtigte Teilhabe meint, dann geht

3 <<http://www.labkultur.tv/node/9164>> [12.09.13].

es nicht nur um formalistische Bedingungen. Insbesondere, wenn Fragen zu Finanzierung und Verteilung verhandelt werden, geht es darüber hinaus auch um den möglichst gut vorbereiteten Umgang mit Werte- und Interessenskonflikten, die in diesen Fragen immanent sind und für die es keine Lösung gibt, die allen passt.

Der regionale und kommunale Kontext ist „aufgrund der Nähe zum Bürger und der (angeblich) überschaubaren Probleme für die verstärkte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure in Governance-Prozessen prädestiniert“ dafür (GEISSEL 2007: 23), entsprechende partizipative Verfahren wie die Kulturentwicklungsplanung und Bürgerhaushalte einzusetzen, die einen gemeinsamen Austausch zur Zukunft der kulturellen Infrastruktur ermöglichen.

Diese Verfahren sind kein Ersatz für repräsentative Demokratie. Ihre Ergebnisse sind letztlich unverbindlich für die politisch legitimierten Entscheider, die ein entsprechendes Mandat haben. Dies sollte von Beginn an allen, die sich an partizipativen Verfahren beteiligen wollen, klar kommuniziert sein. Partizipative Verfahren können jedoch ein wichtiges Mittel zur Entscheidungsvorbereitung sein bzw. eine normative Grundlage für Entscheidungen bieten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, wie der Linzer Kulturamtsleiter Julius Stieber<sup>4</sup> berichtet, eine möglichst frühe und enge Einbindung der Politik in den Prozess – auch, um zu verhindern, dass die partizipativ erarbeiteten Ideen und Konzepte durch die politischen Entscheider radikal verändert oder schlicht ignoriert werden. Dies war laut Stieber ein wesentlicher Lerneffekt aus dem ersten Kulturentwicklungsplanungsprozess (1998-2000) der Stadt Linz, der in der zweiten Kulturentwicklungsplanung (2010-2012) systematisch einbezogen wurde.

Unter welchen Rahmenbedingungen gelingen also partizipative Verfahren? Die bereits zitierte Sozialwissenschaftlerin Brigitte Geißel hat aus empirischen Analysen ein Analyseraster für diese Fragestellungen zusammengestellt, das als Basis für die weitere Forschung und Spezifizierung im Kontext von Local Cultural Governance nützlich erscheint:

4 Im Rahmen der Diskussion im Workshop *Kulturfinanzierung und Demokratie* bei der 8. Jahrestagung des Fachverbands Kulturmanagement, Kufstein, 16.-18.01.2014.

<b>Kontext</b>	<b>Akteur/ Akteurskonstellation</b>	<b>Problemstruktur</b>	<b>Prozess</b>
große lokale Selbstverwaltungs-kompetenz	Interesse an partizipativen Governance-Prozessen bei lokaler Zivilgesellschaft und lokalen politischen Eliten	überschaubare Probleme	Offenheit, Fairness und Transparenz
institutionalisierte Einflussmöglichkeit lokaler Zivilgesellschaft	kommunikativer, kooperativer Politikstil	direkte lokale Betroffenheit	geringe Macht-/ Ressourcen-unterschiede der Akteure
partizipative lokale und internationale Tradition	ressourcenstarke lokale Zivilgesellschaft	Probleme, die lokal auftreten und lokal lösbar sind	Verfahren mit problem-angemessener Teilnehmerrekrutierung
partizipative inter-/supra-/ nationale Normen			problemorientierte Einbeziehung in die passenden Phasen des Policy-Zyklus
unterstützende infrastrukturelle Maßnahmen			
hohes lokales Sozialkapital			
homogene Kommune			
ressourcenstarke Bürger			
Beteiligung von Community-Managern			

Tab. 1: Erfolgsbedingungen für Local Governance durch Zivilgesellschaft: Analyseraster und erste Ergebnisse (entnommen aus GEISSEL 2007: 35).

## 5. Herausforderungen in der Kulturpolitik

Obwohl Beteiligungsverfahren in der Kulturpolitik in Deutschland derzeit eine Hochkonjunktur erleben, gibt es noch wenig empirisch fundiertes Wissen zu den spezifischen Herausforderungen in diesem Politikfeld. Immer wieder fallen Begriffe wie ‚Alibifunktion‘, um die Zweifel zu be-

schreiben, dass die in oft zeitintensiven Verfahren ausformulierten Pläne auch so umgesetzt werden. Die Frage nach effizienten und zugleich legitimen Steuerungsformen ist eine Grundfrage der Politik, die das Spannungsverhältnis zwischen Ökonomisierung und Demokratisierung in sich birgt. Diese Frage ist besonders relevant, wenn Bürgerinnen und Bürger seitens Politik und Verwaltung dazu ermutigt werden, sich mit ihrem Wissen und ihren zeitlichen Ressourcen ehrenamtlich in Beteiligungsverfahren einzubringen. Gerade im Kulturbereich, wo vor allem freie Träger unter oft prekären Bedingungen operieren, ist diese zusätzliche ehrenamtliche Belastung kritisch zu sehen. Aus demokratiepolitischer Sicht sind darüber hinaus Fragen nach Repräsentation, Inklusion und Interaktion an diese Prozesse zu stellen. Wer darf (und wer kann) über was mit wem verhandeln?

Kulturpolitische Verhandlungsgremien sind tendenziell dominiert von einer geschlossenen Gruppe von Individuen mit ähnlichem sozio-kulturellen Hintergrund, die dieselben Wertvorstellungen teilen und eine ‚top-down‘ Vorstellung von Kultur definieren und transportieren (GRAY 2012: 513). Die beteiligten Personen werden aufgrund ihrer akademischen Ausbildung, ihrer Reputation im Kunst- und Kulturbereich, ihres persönlichen Netzwerks als Experten einbestellt bzw. fühlen sich aufgrund dessen zur Partizipation berufen. Diese Homogenität läuft einem gesellschaftspolitischen Anspruch der breiten kulturellen Partizipation und der Förderung vielfältiger kultureller Ausdrucksformen entgegen und fördert tendenziell – so die Kritik – Klientelismus. Unter dem rhetorischen Deckmantel der Partizipation können Partikularinteressen einzelner Gruppen, Organisationen oder Personen in Entscheidungsverfahren überhand gewinnen und einzelne aufgrund von Faktoren wie Bildung, Zeit, finanzielle Ressourcen bevorteilt sein. Generelle Kritik an Governance im Kontext von Eliten- bzw. Expertenentscheidung unter staatlicher Steuerung formiert sich dahingehend, dass demokratische Prinzipien wie Diskurs, Deliberation, Mobilisierung, aber auch ‚Politics‘ wie fehlende Steuerungsabsicht, Machterhalt, bewusste Nichtentscheidung nicht ausreichend erfasst sind (OFFE 2009: 559; BENZ/LÜTZ et al. 2007: 18). Auf der anderen Seite kann output-orientierte, effektive und effiziente Politik prinzipiell über Eliten und Experten ebenso gut oder sogar besser als über möglichst große Beteiligung in partizipativen bzw. deliberativen Verfahren erzielt werden (GEISSEL 2008: 35). Qualifikation, Erfahrung und Fachwissen sind notwendig, um Entscheidungen und Konzepte qualitativ und inhaltlich zu fundieren und damit begründen zu können. Dennoch sind weder explizite Standards noch implizite Kri-

terien im Kunst- und Kulturbereich übersituativ, ahistorisch oder interkulturell messbar und gültig. Vielmehr müssen sie „immer wieder neu errungen werden“ (WIMMER 2010: 60). Dazu gehört eine öffentliche Rechtfertigung von Entscheidungen und auch eine Öffnung der Verfahren. Eliten- bzw. expertenbasierten Verfahren, die in der Kulturpolitik üblich sind, widersprechen dem Grundsatz der sozialen Gleichheit und Gleichberechtigung in demokratischen Debatten. Rainer Forst spricht von ‚partizipatorischer Parität‘:

Partizipatorische Parität sichert den notwendigen politischen und sozialen Status von Bürgern innerhalb demokratischer Debatten über gerechtfertigte Maßnahmen der Politik zu Fragen der Umverteilung und der Anerkennung. (FORST 2011: 142)

(Wie) kann es gelingen, die partizipationsorientierten Verfahren zu öffnen und zu demokratisieren, ohne auf die notwendige Expertise im Feld zu verzichten? Mit dem Einsatz von facilitators im Kontext der Participatory Budgets in England wurde eine Möglichkeit beschrieben. Im Folgenden soll auf Verfahren eingegangen werden, die in anderen Politikbereichen angewendet wurden.

## 6. Erfahrungen aus anderen Politikbereichen

Die gegenwärtige sogenannte ‚third wave‘ der Wissenschaftssoziologie betont die Bedeutung der demokratischen Entscheidungsfindung insbesondere in Planungsprozessen (COLLINS/EVANS 2008). Während es in anderen Politikbereichen, etwa in der Technologiefolgenabschätzung, eine wissenschaftliche und politische Auseinandersetzung über die Rolle und Dynamik von praktischem Wissen, Expertenwissen und Entscheidungsautorität gibt (SELINGER/CREASE 2006; BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2014), fehlt dieser Diskurs im Bereich der Kulturpolitik weitgehend. Dabei geht es auch hier um ethische Expertise, um grundlegende Wertekonflikte, um normative Fragen – nicht nur angesichts der demographischen Entwicklung, der zunehmenden Pluralität der Lebensentwürfe und damit des kulturellen Nutzungsverhaltens und der Verlagerung der kulturellen Produktion und Reproduktion in die virtuelle Sphäre. Was Pia-Johanna Schweizer und Ortwin Renn für den Bereich der Technikkontroversen beschreiben, trifft auch auf die Planung der kulturellen Entwicklung zu:

Zudem wird davon ausgegangen, dass durch die direkte Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Stakeholder-Gruppen in den Entscheidungsfindungsprozess die Güte der getroffenen Entscheidungen gesteigert wird. Diese Annahme

basiert auf der Überzeugung, dass Expertenwissen und Laienwissen sich nicht gegenseitig ausschließen, sondern vielmehr ergänzen (Renn 2008, S. 65). Eine (politische) Entscheidung werde auf eine breitere Wissensbasis gestellt und damit verbessert. Die Inklusion von Bürgerinnen und Bürgern sowie Interessengruppen stellt zudem als weiteren positiven Effekt die Verbesserung einer Entscheidung nach moralischen und ethischen Gesichtspunkten in Aussicht. Indem Bürgerinnen, Bürger und Stakeholder in den Entscheidungsfindungsprozess einbezogen werden, finden auch deren Interessen und Wertvorstellungen Eingang in die Entscheidung. Die Herausforderung bei der Durchführung von Partizipationsprozessen ist es deshalb, diese Positionen zu berücksichtigen und adäquat zu kanalisieren. Gelingt dies nicht, ist mit negativen Auswirkungen von Partizipation zu rechnen. (SCHWEIZER/RENN 2013: 44)

## 7. Die normative Dimension: Spielfeldgrenzen und ihre mögliche Erweiterung

Die von Geißel (2007) dargestellten formalistischen Gelingensbedingungen geben eine erste Orientierungshilfe für die (städtische) Durchführung von Beteiligungsverfahren. Allerdings ist fraglich, wie realitätsnah die Kategorie ‚geringe Macht-/Ressourcenunterschiede der Akteure‘ ist. Schließlich geht es bei der Teilnahme an partizipativen bzw. deliberativen Verfahren um die Durchsetzung von Interessen. Das führt zwangsläufig zu einer kompetitiven Situation. Bei einer Akteurskonstellation, wie sie in der Kulturpolitik üblich ist – ein finanzkräftiger und gestaltungswilliger privater Sektor (etwa Stiftungen), machtbewusste Politikerinnen und Politiker und der von diesen Interessenslagen abhängige freie und öffentlich subventionierte Sektor, innerhalb dessen die Ressourcen und die Durchsetzungsmacht ungleich verteilt sind – ist der oft zitierte ‚Dialog auf Augenhöhe‘ in Governance-Settings eine, wie es Slavoj Žižek ausdrückt, „neutralizing mystification“ (ŽIŽEK 2011: 22).

Obwohl auch im deutschsprachigen Raum im zunehmend drittmitelabhängigen Kulturbereich finanzkräftige Sponsoren und Stiftungen an Einfluss gewinnen, liegt die finanzielle Basissicherung und auch die letzte Entscheidungskompetenz im Polity-Rahmen des demokratischen und sozialen Rechtsstaats bei den politisch legitimierten Kräften. Die Spielfeldgrenzen in Beteiligungsprozessen sind damit definiert, da die rechtliche Dimension der Entscheidungsfindung vorgelagert ist – und als wichtiger Machtunterschied besteht, um die Verfahrensgerechtigkeit normativ zu regeln. Governance ist damit auch in der Kulturpolitik kein Verzicht auf Government, insbesondere bei Fragen der gesetzlichen Regulierung und Protektion:

Legitimate government operating with popular authority is necessary for both the regulation of cultural capitalism and the preservation of the progressive impulses of civil society. (McGUIGAN 2004: 59)

Die (kulturpolitischen) Planungs- und Entscheidungsverfahren zeichnen sich dadurch aus, dass sie Kommunikation und Verhandlung ermöglichen und ordnen sich im Kontext deliberativer Demokratiemodelle in der Tradition von Jürgen Habermas ein (FISHKIN/LASETT 2003). Paul Nolte beobachtet, dass historisch von der traditionellen repräsentativen Demokratie eine „Tendenz zur deliberativen Demokratie“ führt, „in der politischen Praxis ebenso wie in den Ideen und Theorien von Demokratie“ (NOLTE 2011: 12). Vor dem Hintergrund der Erosion staatlichen Einflusses in der Kulturpolitik kann das Konzept der Cultural Governance auch als Versuch interpretiert werden, die Schwäche zur Stärke zu machen – der Staat ist lediglich ein Akteur unter vielen. Daher können über Kooperation und Konsens mit wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren potentiell gemeinsam Lösungen für konkrete kulturpolitische Herausforderungen gefunden werden, etwa im Bereich der Kulturfinanzierung oder zur gesellschaftlichen Verbreiterung der kulturellen Partizipation (SCHEYTT 2008). Es stellt sich die Frage, wie sich diese Anspruchshaltung in der Realität abbildet, da wie bereits geschildert, entsprechende umfassende partizipationsorientierte Verfahren zur Entscheidungsfindung einen größeren zeitlichen und finanziellen Aufwand erfordern und gegenüber Entscheidungsverfahren einer staatlich gesteuerten Expertenauswahl auch ergebnisoffener und damit riskanter sind. Vor diesem Hintergrund schenkt die Kulturpolitik aktuell auch neuen Partizipations- und Kommunikationsmöglichkeiten über das Internet Beachtung. Dabei ist die finanzielle Beteiligung an der Realisierung von Kunst- und Kulturprojekten über Crowdfunding nur eine Möglichkeit der Nutzung des Internets. In Planungs- und Entscheidungsverfahren etwa zur Konzeption von Kulturpolitik hat das Netz potentiell eine weitere, viel grundsätzlichere Funktion:

Vielmehr und noch grundsätzlicher scheint das Internet eine Reorganisation sozialer Beziehungen und politischer Willensbildung zu konstituieren, die über mediale und instrumentelle Funktionen hinausreicht und die Bedeutung von Autonomie und Assoziation sowie das Verhältnis von Deliberation und Dezision, von gesellschaftlichem Diskurs und politischer Willensbildung neu definiert. (NOLTE 2011: 10f.)

Schweizer und Renn schildern wieder für den Bereich der Technikkontroversen, dass online-basierte Verfahren aufgrund der zeitlichen und örtlichen Flexibilität eine breitere Partizipation ermöglichen und auch

in der Durchführung und Auswertung effizienter sind. Sie merken aber auch an, dass es der persönlichen Kommunikation bedarf, um „den Austausch von Sachargumenten“, und „das intuitive Verständnis von Gefühlslagen und ethisch-moralischen Belangen“ zu fördern (SCHWEIZER/RENN 2013: 45).

## **8. Die ideologische Dimension: Über (Un-)Gleichheit und (Un-)Gerechtigkeit**

Neben der normativen Dimension ist bei partizipativen bzw. deliberativen Verfahren auch die ideologische (ethisch-moralische) Dimension zu betrachten, da sie insbesondere bei Fragen der Verteilung bzw. Verteilungsgerechtigkeit bedeutend ist. Der Sozialforscher Bernd Wegener weist darauf hin:

Ein Aspekt der Legitimation von Gesellschaft besteht in der Zustimmung, die die Betroffenen den Mechanismen, durch die Ressourcen verteilt werden, entgegen bringen. (WEGENER 1992: 269)

Neben den Verteilungsregeln sind dafür die Gerechtigkeitsideologien entscheidende Einflussfaktoren. Sie beeinflussen das ‚mindset‘, mit dem die Verhandelnden in die Diskussionen einsteigen. Welche Entscheidung, auf welcher Grundlage und unter welchen Bedingungen, gilt für wen als ‚gerecht‘? Wegener unterscheidet grundsätzlich zwischen Markt- und Politikgerechtigkeit:

Marktgerechtigkeit meint, dass es gerecht ist bzw. als gerecht empfunden wird, dass die Zuteilung von Gütern in einer Gesellschaft über marktmäßige Austauschprozesse vorgenommen wird. Die Ergebnisse der Tauschprozesse mögen zwar zu Ungleichheiten führen, der Mechanismus der Verteilung gilt aber als gerecht. Dem steht gegenüber die Vorstellung von politischen Instanzen, die die Güter verteilen, und die Frage der Gerechtigkeit dieser Organisationsform. (WEGENER 1992: 274)

In deliberativen bzw. partizipativen Settings wird, wie oben beschrieben, eine Marktsituation – ein Aushandeln – simuliert. Die Teilnehmer haben, in den beschriebenen Grenzen der Entscheidungsspielräume, das Gefühl, „ihr Schicksal selbst in der Hand zu haben und ihr Selbstinteresse realisieren zu können“ (WEGENER 1992: 274). Eine wichtige Frage ist, ob die Grenzen des Spielfeldes (der normative Rahmen) allen Teilnehmenden an partizipativen Prozessen gleichermaßen klar sind. Wenn Governance zwischen den drei Polen hierarchischer Staatsgewalt, kompetitiven Märkten und zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation stattfindet (GRANDE 2012: 567), dann stellt sich die Frage nach Umfang des



Dazwischen und den „Grenzen zu anderen Koordinations- und Interaktionsformen“ (GRANDE 2012: 568).

Angewendet auf Kulturpolitik bedeutet dies einerseits, die Aufmerksamkeit auf die Konsequenzen dieses kommunikativen Verhandlungs- und Interaktionsraums im Hinblick auf genuine staatliche bzw. öffentlich legitimierte Aufgaben zur Bewahrung kollektiver Verantwortung gegenüber dem Erhalt öffentlicher Kulturgüter, der Regulierung eines Kulturmarkts und der Ermöglichung autonomen Kunstschaffens (ZEMBYLAS 2004: 171ff.) zu lenken. Das fängt an mit der Frage, was von staatlicher Seite überhaupt zur Disposition gestellt wird. Dabei zeigt sich, dass das Politikfeld Kultur in besonderer Weise mit staatlicher Ideologie und Definitionsmacht zusammenhängt. In dem Maße, in dem Kultur definitionsoffener Begriff – ein ‚contested concept‘ – ist, enthält Kulturpolitik eine Vielzahl an unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten, je nach ideologischer Prägung.

Traditionell war Kulturpolitik „whatever governments include and/or define as falling under this label“ (GRAY 2012: 506). Kulturpolitik zur Schaffung nationaler Identität im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert, Kulturpolitik als werteorientierte Gesellschaftspolitik ab den 1970er-Jahren – bis dahin scheint der Staat (Government) noch souverän in der politischen Definitionsmacht und damit handlungsfähig in der politischen Umsetzung seiner Programmatik. Mit dem schleichenden Abschied vom wohlfahrtsstaatlichen Modell werden auch die Lebensmittel und -bereiche vom Trinkwasser über Bildung, Gesundheit bis zur kulturellen Infrastruktur, die als wesentliche Elemente des Gemeinwohls verstanden wurden, einer wirtschaftlichen Logik unterworfen. Als freiwillige Leistung erscheinen staatliche Aufgaben für den Erhalt der kulturellen Infrastruktur dabei einerseits in einer besonders prekären Position. Andererseits zeigt sich, dass kulturelle Repräsentation nach wie vor ein Mittel zur Demonstration staatlicher Macht ist: in Österreich etwa fließen rund 80-85 % der staatlichen Kulturausgaben auf städtischer Ebene (ZEMBYLAS/ALTON 2011: 5) in öffentliche Kulturbetriebe, während sich private, nicht-gewinnorientierte Kulturorganisationen und Projekte um einen vergleichsweise sehr bescheidenen Anteil am Kuchen streiten dürfen. Oft wird deshalb befürchtet, dass die von finanziellen Zuwendungen abhängigen ‚freien‘ Institutionen in partizipativen Prozessen gegeneinander ausgespielt werden, während die öffentlich subventionierten ‚big player‘ ohnehin außen vor sind. Die Aufmerksamkeit der Teilnehmenden wird in deliberativen Verfahren eher auf den Prozess des Aushandelns bzw. der Verteilung gelenkt, als auf das Ergebnis

(WEGENER 1992: 274). Dies sorgt für eine hohe Identifikation mit dem Verhandlungsprozess und steigert die Erwartungen an einen guten Ausgang (da man ja – vermeintlich zumindest – Einfluss auf sein Schicksal nehmen kann). Umgekehrt ist es fatal, wenn die zeitintensiv und engagiert ausgehandelten Ergebnisse von einer politischen, Top-down-Entscheidung ‚gekillt‘ werden, die dann als Willkürakt empfunden wird.

## 9. Wie gelingt es, Diskurse auszutragen?

Jenseits der Debatte über kulturpolitische Ziele und kulturökonomische Effekte sind demokratiepolitisch die formale Qualität und soziale Akzeptabilität des Förderungsverfahrens relevant. (ZEMBYLAS 2006: 255)

Was bedeuten diese grundsätzlichen normativen Setzungen für partizipative Verfahren? Wenn durch die „Verschiebung und Verwischung der Grenzen zwischen Politik und Gesellschaft“ (BLATTER 2007: 275), durch die sich Governance-Konzepte auszeichnen, der Staat bzw. über Verfahren der repräsentativen Demokratie legitimierte staatliche Akteure nicht länger das Zentrum der Entscheidung bilden, stellt sich die Frage nach der demokratischen Legitimitätsbeschaffung in partizipativen Verfahren der Entscheidungsfindung. Wenn es dabei, wie beschrieben, neben der Organisation von möglichst guten Ausgangsbedingungen auch um den Umgang mit Verteilungs-, Interessens- und Wertekonflikten geht, bedarf es eines Settings, in dem die Themen zunächst auf eine möglichst rationale, epistemische Ebene gehoben werden, um überhaupt eine Diskussion auf einer argumentativen Ebene zu ermöglichen. Ansonsten wirken dominante, ideologisch besetzte Begriffe wie die ‚Gerechtigkeit‘ der Verteilung finanzieller Mittel als ‚Keulen‘ in einer Diskussion, in der dann jede Entscheidung als ‚Unrecht‘ empfunden wird und von Einzelnen oder Interessensgruppen als nicht akzeptabel abgelehnt wird. Wenn schon kein Konsens erzielt werden kann, so sollte der Prozess des Aushandelns möglichst offen und zugleich strukturiert stattfinden, um nicht den Charakter eines Alibi-Rituals zu bekommen. Damit kommen wir zurück zur Ausgangsfrage: Wie gelingt es, partizipative Diskurse über die Gestaltung und Finanzierung von Kultur auszutragen?

Renn (2014) schlägt für den Bereich der Technologiefolgenabschätzung ein Verfahren vor, in dem drei Arten von Diskursen stattfinden. Diese erscheinen grundsätzlich auch auf den Bereich der kulturpolitischen Planung übertragbar: zunächst eine Schaffung der kognitiven (bzw. epistemischen) Grundlagen, d. h. eine möglichst sachliche Exper-

tensicht auf bestehende Herausforderungen und ein rationales Abwägen von Vor- und Nachteilen möglicher Entscheidungen. In der Kulturpolitik kann diese Rolle von externen Beratern bzw. Wissenschaftlern übernommen werden. Dieser Diskurs dient der Schaffung einer gemeinsamen Problemsicht und möglichst neutralen Problembeschreibung, für die dann in der weiteren Folge mögliche Handlungsoptionen entwickelt werden können. Wichtig ist, dass die Zielsetzungen in diesem Stadium noch möglichst offen bleiben. Diese werden erst in einem weiteren Diskurs auf Ebene der Wertigkeit bzw. Folgen der (möglichen) Handlungen und Entscheidung für die Anwender bzw. Praktiker thematisiert. Hier können Interessenslagen und Zielekonflikte aus der Perspektive der praktisch Wissenden – etwa Vertreter des Kulturbetriebs und der kulturellen Szenen – und die Konsequenzen von Entscheidungen abgewogen werden. Der dritte Diskurs umfasst schließlich die Ebene der betroffenen und breiteren Öffentlichkeit (im städtischen bzw. regionalen Kontext).

Werden die Interessen dieser Menschen gewahrt? Können sie den von ihnen präferierten Lebensstil weiterpflegen? Fühlen sie sich bei der Lösung der Zielkonflikte ausreichend repräsentiert? (RENN 2014: 9)

Hier können dann die von Geissel (2007) beschriebenen Bedingungen zum Tragen kommen, um kulturpolitische Planung auf lokaler Ebene unter Partizipation der interessierten bzw. interessierbaren Bevölkerung auf möglichst demokratische, legitime, sozial akzeptierte und effiziente Weise zu koordinieren. Das bedeutet, dass die Bevölkerung nicht nur mehr Mitsprache über ihre Prioritäten erhält, sondern auch seitens der Verwaltung und spezifischer, beauftragter Nicht-Regierungs-Organisationen aktive Öffentlichkeitsarbeit betrieben wird, um möglichst viele Bürger zu erreichen und zur Teilnahme motivieren. Dabei empfiehlt sich eine Kombination aus Onlinebeteiligung und „klassischen Präsenzverfahren“ (SCHWEIZER/RENN 2013: 46). Der gezielte Einsatz von ‚community managern‘, Mediatoren oder ‚facilitators‘, der aus deliberativen Verfahren in nordamerikanischen und britischen Städten bekannt ist, ist vergleichsweise aufwendig. Dass diese Form der Teilnehmermotivation im deutschsprachigen Raum noch wenig praktiziert wird, liegt auch an der unterschiedlichen politischen Kultur im Vergleich zum stärker kommunitaristisch organisierten angloamerikanischen Gemeinwesen. Kommunikationsbasierte Verfahren, etwa zu Bürgerhaushalten können aber, wie entsprechende Evaluierungen aus England zeigen, bei entsprechend intensiver Vorbereitung durchaus erfolgreich darin sein, auch Personen, die schwer erreichbar sind, in die Entscheidungsfindung einzubeziehen (DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT

2008: 24f.). Hier gibt es im deutschsprachigen Raum – nicht nur im Bereich Kulturpolitik – noch Entwicklungspotential. Ebenso sollte die Kulturpolitik stärker den Dialog mit anderen Politikfeldern suchen, etwa der Technologiefolgenabschätzung, und aus den Erfahrungen im Umgang mit partizipationsorientierten bzw. analytisch-deliberativen Verfahren unter Einbezug von Politik, Experten und Laien lernen.

## 10. Forschungsbedarf im Bereich Kulturpolitik

Die Fallbeispiele zu Partizipation in der Kulturpolitik sind im deutschsprachigen Raum zahlreich. Es gibt also genügend Material für die Analyse von konkreten Herausforderungen, mit unterschiedlichen Ansätzen und Fragestellungen. Wie im Artikel herausgearbeitet wurde, muss sich diese Forschung an der Schnittstelle zwischen Kulturmanagement und Kulturpolitik bewegen, da die Frage der Verteilungsgerechtigkeit eine entscheidende Zukunftsfrage für die Legitimation öffentlich geförderter Kultur ist. Ein rein rationaler Ansatz, der sich auf die formalrechtlichen Kriterien des Verfahrens, die technische Umsetzung und auf die Qualität des Ergebnisses konzentriert, greift insbesondere im Bereich der Kulturpolitik und -finanzierung zu kurz, wenn es um ‚essentially contested concepts‘ und deren Konsequenzen für die Prozess- und Ergebnisqualität geht. Dazu kommt, dass angesichts der Komplexität der gegenwärtigen Herausforderungen – die unter den Schlagworten Wirtschaftskrise und Demokratiekrise gefasst werden – rationale Ansätze zur Problembewältigung scheitern bzw. selbst Teil des Problems werden und neue Konflikte hervorrufen (FISCHER/GOTTWEIS 2012: 3f.).

Von besonderem Interesse erscheinen daher argumentative Governance-Theorien (FISCHER/GOTTWEIS 2012), nach denen Cultural Governance als kommunikativer Handlungsraum zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft bzw. als Aushandlungsprozess (Deliberation nach Jürgen Habermas, James S. Fishkin) verstanden werden kann. Dieser Ansatz ist dadurch gekennzeichnet, dass der Argumentation und Sprache/Kommunikation in der Interpretation (Policy Analysis) und Praxis (Policy Making) von Politikgestaltung besonderes Gewicht gegeben wird. Damit wird das Argument, das Beteiligte aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft im Aushandlungsprozess benutzen, um ihr Gegenüber möglichst zu überzeugen, zum Ausgangspunkt der Analyse („policy analysis thus takes the practical argument as the unit for analysis“; FISCHER/GOTTWEIS 2012: 2). Argumentative

Governance-Analyse fußt auf einem Grounded-Theory-Ansatz und zielt somit auf eine kontextabhängige, ethnografisch dichte Analyse menschlichen Handelns, das als kulturell geprägt, kommunikativ basiert, sozial motiviert und emotional begründet verstanden wird. Das Ziel dieser Analyse ist es, zu verstehen, wie miteinander konkurrierende politische Akteure ihre unterschiedlichen Narrative konstruieren, um mit komplexen Herausforderungen umzugehen („messy challenges“; FISCHER/GOTTWEIS 2012: 5ff.).

### Literatur

- AHEARNE, Jeremy. (2009) Cultural Policy Explicit and Implicit: a Distinction and Some Uses. – In: *International Journal of Cultural Policy* 15/2, 141-153.
- BENZ, Arthur/LÜTZ, Susanne/SCHIMANEK, Uwe/SIMONIS, Georg (2007): Einleitung. – In: Diess. (Hgg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS, 9-25.
- BLATTER, Josef (2007): Demokratie und Legitimation. – In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimanek, Uwe/Simonis, Georg (Hgg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS, 271-284.
- BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG. (2014): Technik, Folgen, Abschätzung. – In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2014/6-7 <[http://www.bpb.de/system/files/dokument\\_pdf/APuZ\\_2014-06-07\\_online.pdf](http://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/APuZ_2014-06-07_online.pdf)> [05.02.2014].
- COLLINS, Harry/EVANS, Richard (2007): *Rethinking Expertise*. Chicago: Chicago UP.
- ČOPIĆ, Vesna, SRAKAR, A. (2012): *The Literature Review on Cultural Governance. European Expert Network on Culture (EENC) Paper*. <<http://www.eenc.info/wp-content/uploads/2012/11/VCopic-ASrakar-cultural-governance-literature-review-final.pdf>> [15.07.2014].
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (Hgg.) (2008): *Participatory Budgeting: A Draft National Strategy*. London: DCLG.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2007): *Schlussbericht der Enquete-Kommission Kultur in Deutschland*. Berlin.
- KULTUSMINISTERIUM DES LANDESSACHSEN-ANHALT (2013): *Empfehlungen des Kulturkonvents*. Magdeburg <[http://www.kulturkonvent.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Landesjournal/Kultur\\_Medien\\_Kirchen/Kulturkonvent/Kulturkonvent\\_28022013.pdf](http://www.kulturkonvent.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Landesjournal/Kultur_Medien_Kirchen/Kulturkonvent/Kulturkonvent_28022013.pdf)> [15.07.2014].
- FISCHER, Frank/GOTTWEIS, Herbert (2012): *The Argumentative Turn Revisited*. Durham, London: Duke UP.
- FISHKIN, John S./LASLETT, Peter (Hgg.) (2003): *Debating Deliberative Democracy*. New Jersey: Wiley-Blackwell.
- FORST, Rainer (2011): *Kritik der Rechtfertigungsverhältnisse. Perspektiven einer kritischen Theorie der Politik*. Berlin: Suhrkamp.
- FUKUYAMA, Francis (2013): What is Governance? – In: *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 26, 347-368.

- STADT FREIBURG IM BREISGAU (2013): *Freiburger Beteiligungshaushalt 2013/14. Ergebnisse der Bürgerumfrage 2012*. Freiburg i. Br.: Beiträge zur Statistik der Stadt Freiburg im Breisgau.
- GALLIE, Walter Bryce (1956): *Essentially Contested Concepts*. London <<http://commonsenseatheism.com/wp-content/uploads/2011/05/Gallie-Essentially-Contested-Concepts.pdf>> [13.02.2014].
- GEISSEL, Brigitte (2007): Zur (Un-)Möglichkeit von Local Governance mit Zivilgesellschaft: Konzepte und empirische Befunde. – In: Schwalb, Lilian/Walk, Heike (Hgg.), *Local Governance – Mehr Transparenz und Bürgernähe?* Wiesbaden: VS, 23-38.
- GEISSEL, Brigitte (2008): Wozu Demokratisierung der Demokratie? Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements – In: Vetter, Angelika (Hg.), *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*. Wiesbaden: VS, 29-48.
- GIRARD, Augustin (1972 [1983]): *Cultural Development: Experiences and Policies*. Paris: UNESCO <<http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000022/002228eo.pdf>> [12.3.2014].
- GRANDE, Edgar (2012): Governance-Forschung in der Governance-Falle? – Eine kritische Bestandsaufnahme. – In: *Politische Vierteljahresschrift* 53/4, 565-592.
- GRAY, Clive (2012): Democratic Cultural Policy: Democratic Forms and Policy Consequences – In: *International Journal of Cultural Policy* 18, 505-518.
- HASELBACH/Dieter/KLEIN, Armin/KNÜSEL, Pius/OPITZ, Stephan (2012): *Der Kulturinfarkt: Von Allem zu viel und überall das Gleiche. Eine Polemik über Kulturpolitik, Kulturstaat, Kultursubvention*. München: Knaus.
- JANN, Werner/WEGRICH, Kai (2004): Governance und Verwaltungspolitik. – In: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hgg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS, 193-214.
- McGUIGAN, Jim (1996): *Culture and the Public Sphere*. London: Routledge.
- NOLTE, Paul (2011): Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie. – In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2011/1-2, 5-12.
- OFFE, Claus (2009): Governance: An ‚Empty Signifier‘? – In: *Constellations An International Journal of Critical and Democratic Theory* 16, 550-562.
- OFFE, Claus (2013): Postdemokratischer Finanzmarkt kapitalismus. – In: *Transit Europäische Revue* 44, 42-52.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2012): *Schlussfolgerungen des Rates zur kulturpolitischen Steuerung (Cultural Governance)*. Brüssel.
- REASON, Peter (1998): Political, Epistemological, Ecological and Spiritual Dimensions of Participation. – In: *Studies in Cultures, Organizations and Societies* 4, 147-167.
- RENN, Ortwin (2014): Mit Sicherheit ins Ungewisse. Möglichkeiten und Grenzen der Technikfolgenabschätzung. – In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2014/6-7, 3-10.
- SCHALLER, Christian (2005): Kann und soll staatliche Kulturförderung demokratisch sein? – In: Zemyblas, Tasos/Tschmuck, Peter (Hgg.), *Der Staat als kulturfördernde Instanz, Diskurs: Kultur – Wirtschaft – Politik*. Innsbruck: Studienverl.
- SCHEYTT, Oliver (2008): *Kulturstaat Deutschland. Plädoyer für eine aktivierende Kulturpolitik*. Bielefeld: transcript.
- SCHRÖTER, Eckhard (2008): Die Reform des öffentlichen Sektors als Demokratieproblem. New Public Management im Spiegel politischer Theorie. – In: *Kurswechsel* 2, 27-37.

- SCHWEIZER, Pia-Johanna/RENN; Ortwin (2013). Partizipation in Technikkontroversen: Panakeia für die Energiewende? – In: *TATuP – Zeitschrift des ITAS zur Technikfolgenabschätzung* 2, 42-47.
- SELINGER, Evan/CREASE, Robert P. (Hgg.) (2006): *The Philosophy of Expertise*. New York: Columbia UP.
- WEGENER, Bernd (1992): Gerechtigkeitsforschung und Legitimationsnormen. – In: *Zeitschrift für Soziologie* 21/4, 269-283.
- WIMMER; Constanze (2010): *Exchange. Die Kunst, Musik zu vermitteln. Qualitäten in der Musikvermittlung und Konzertpädagogik*. Salzburg: Stiftung Mozarteum.
- WIMMER MICHAEL (2011): *Kultur und Demokratie. Eine systematische Darstellung von Kulturpolitik in Österreich*. Innsbruck: Studienverl.
- WIMMER, Michael/NAGEL; Tanja/SCHAD, Anke (2013): *Ruhratlas Kulturelle Bildung. Studie zur Qualitätsentwicklung kultureller Bildung in der Region Ruhr*. Essen: Stiftung Mercator.
- ZEMBYLAS, Tasos (2004): *Kulturbetriebsforschung. Grundlagen einer Inter-Disziplin*. Wiesbaden: VS.
- ZEMBYLAS; Tasos (2006): ‚Good Governance‘ und die österreichische Kulturförderungsverwaltung. Ist-Analyse und Visionen über eine andere Verwaltungskultur. – In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3, 255-273.
- ZEMBYLAS, Tasos/ALTON, Juliane (2011): *Evaluierung der Kulturförderung der Stadt Graz. Endbericht*. Graz: Kulturstadtrat <[www.kulturserver-graz.at/pdfs/studie\\_evaluierungstext.pdf](http://www.kulturserver-graz.at/pdfs/studie_evaluierungstext.pdf)> [12.03.2014].
- ŽIŽEK, Slavoj (2011): There’s a lot of work to be done in Europe. – In: CultureWatchEurope (Hgg.), *Think Tank. Cultural Governance: From Challenges to Changes*. Presented at the Council of Europe CultureWatchEurope Think Tank, Bled, Slovenia, 21-30 <[http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/cwe/CWE2011Reader\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/cwe/CWE2011Reader_en.pdf)> [06.08.2014].